Danmark i en skruestik ?
EU og arbejdsmiljø i Danmark

Christian Koch

Institut for Teknologi og Samfund. Skriftserie; 9

Institut for Teknologi og Samfund. Skriftserie; 9

Danmark i en skruestik ?
EU og arbejdsmiljø i Danmark

Christian Koch
Institut for Teknologi og Samfund

Trykt i Danmark 1998
af PROSA, København

ISSN-nr.: 1397-0305
ISBN-nr.: 87-89551-39-7

Indholdsfortegnelse

Indledning 1
Læsevejledning 2
Resumé 3
1. Problemstilling, Teori og Metode 7

2.a Eksisterende Direktiver 21
Konklusioner 26
Status 1997 26
Rammedirektivets implementering 31
Forringelser og forbedringer- Diskussion 34
Forringelser og Forbedringer Konklusion 36

2.b Reguleringens Praktiske betydning: Håndhævelse og Arbejdsmiljøets udvikling 38
EU's håndhævelsesaktiviteter 38
Handlingsprogram 1988: Direktiver 38
Udvalgte Aktioner i Handlingsprogrammet 1996-2000- fokus på håndhævelse 40
Evalueringsrapporterne 43
Danske Håndhævelsesaktiviteter 45
Arbejdspladsvurdering 47
Arbejdsmiljøets udvikling 48

2c. Dynamik i Reguleringen 50

3. Arbejde med Skærmterminaler 50
Historisk Rids 51
Status 1997 54
A. Reguleringens bogstav: 54
B.Reguleringens praktiske betydning 55
C. Dynamikken i Reguleringen 57
Forringelser og forbedringer- konklusion 58

4. Kemi 60
Historisk Rids 60
Udvikling i EU 61
Status 1997 62
A. Reguleringens bogstav: 62
B. Reguleringens praktiske betydning 64
C. Dynamikken i Reguleringen 66
Forringelser og forbedringer- konklusion 67
Centrale lovtekster 67
Referencer 68

5. Produktdirektiver og Standarder 69
Historie: Danske regler før EU-udviklingen 69
Historie: EU- Den "ny" metode 69
Dansk Regelarbejde 71
Proceduren i korte træk 73
Modstrid mellem artikel 118A og 100A 75
Demokratiet 77
Status 1997 78
A. Reguleringens bogstav: 78
B. Reguleringens praktiske betydning 79
C. Dynamikken i Reguleringen 82
Forringelser og forbedringer- konklusion 83

6. Andre EU-politikområders betydning for arbejdsmiljøet 85
Den sociale dimension 85
Direktivet om Arbejdstid 86
Arbejdsskadeforsikring 88
Anerkendte erhvervsygdomme (erhvervssygdomslisten) 89
Industristøtte, EGA og DUA 90
Beskæftigelse, Grønbog om Arbejdsorganisering 90
Grønbogen 91
Referencer 92

7. Nye direktiver 93
Forslag fra DG-V 93
DG-III forslag 96
Konklusion 97

8. Amsterdamtraktaten 98
Arbejdsmiljøets rolle i Amsterdamtraktaten- overordnede målsætninger 98
Amsterdamtraktatens bestemmelser om arbejdsmiljø 99
Minimums direktiver om Arbejdsmiljø 99
Koordinations områder: Arbejdsskader 102
Maksimumsdirektiver fortsætter 102
Ændrede procedurer 103
"Miljøgarantien": Undtagelsesbestemmelser og - klausuler 104
Konklusion 106

9. Fremtidig Dynamik 107
Dynamikker i EU 107
Globalisering 111
Konklusion 111
Mikropolitiske strategier 111
Foregangsland 112
Fremmerkoalition: 112
Det nationale spillerum 113
Apati (desintegration) 113
Konklusion 114

10. Afsluttende diskussion 115
Mere eller mindre lovgivning ? 116
Dynamikken: sneglen slæber på to sneglehuse 116
Amsterdamtraktaten: marked fortsat vigtigere end arbejdsmiljø 117
Andre aspekter af den kombinerede lovgivning 118
Demokrati 119
Skævvridning: For lidt blødt ? -og for lidt proceduralisering ? 119
Danmark i en skruestik 120

11. Referencer 121
Rapporter og Bøger 121
Aktstykker og Notater 122
Ordforklaring og forkortelser 126
Stikordsregister 128

Indledning

Danmark i en skruestik - for mange betyder det at sidde i en skruestik en oplevelse af en ufri tvungen position uden mulighed for at bevæge sig, et udpræget pessimistisk billede af dansk arbejdsmiljøs forhold til EU. Det er meningen med billedet. I industrisamfundet er en skruestik af jern og det er et værktøj til at fastholde, fiksere et emne.

Men i informationssamfundet er skruestikken begyndt at få en ny betydning. Hvis der er en skruestik som ikon på computerskærmen henviser den til filer og programmer, der er "pakket sammen" for at spare plads. Klikker man på skruestikken åbner den sig let og elegant og folder sig ud som en række nye muligheder. Og så er billedet af skruestikken straks mere optimistisk.

Denne udredning spørger om Danmark er i industrisamfundets skruestik og svarer ja, det er Danmark. Udredningen viser, at dansk arbejdsmiljølovgivning er stort set uændret siden indførselen af overbygningen EU. Arbejdsmiljøreguleringen er blevet fastholdt i skruestikken. Men udredningen spørger også hvordan Danmark kan komme over i informationssamfundets skruestik - om og hvordan kombinationen EU og Danmark kan komme til at løse arbejdsmiljøproblemerne på et "stadigt stigende niveau". Det er et langt mere åbent spørgsmål ...

Udredningen er lavet ved Institut for Teknologi og Samfund, DTU for organisationerne Aktionsgruppen Arbejdere Akademikere (AAA) og Fagbevægelsen mod Unionen (FMU). De to organisationer har ønsket en systematisk behandling af EU's betydning for dansk arbejdsmiljø med henblik på forårets folkeafstemning om Amsterdamtraktaten. Opgaven blev stillet til Instituttet, der foreslog opgaven løst via de underpunkter der fremgår af afsnittet om problemstilling.
Udredningen er en fremlæggelse, analyse og diskussion af udviklingen i den danske arbejdsmiljøregulering som resultat af udviklingen på EU-niveauet. Udredningen bygger på skriftlige kilder og interviews, og inddrager undersøgelser af arbejdsmiljøet og vurderinger foretaget af ministerier, arbejdsmarkedets parter, EU- og lokale arbejdsmiljøaktører. Den bygger endvidere på de forskningsresultater om arbejdsmiljøregulering som i de senere år er frembragt på Instituttet og i andre videnskabelige miljøer. Arbejdsmiljøregulering kan undersøges med udgangspunkt i forskellige forskningstraditioner, og denne udredning søger da også at bygge på forskellige traditioner og integrere resultater fra dem.

"EU og arbejdsmiljø"- området har også på dansk sin egen sprogbrug. Og udredningen bruger ord fra dette særlige sprog, ofte uden at præsentere dem nærmere. Derfor er der en ordforklaring på mange af dem bagi udredningen.

Der nedsattes en baggrundsgruppe som bidrog med forslag, ideer og konstruktiv kritik. Samarbejdet med denne gruppe har været nyttigt for udredningen og jeg vil gerne her rette en tak til dens deltagere for deres indsats. Også en tak til interviewpersonerne og andre der har hjulpet undervejs. Endelig vil jeg gerne her rette en særlig tak til Lisbet og Mikkel, men også mange af interviewpersonerne for tålmodighed med mig midt i juletiden!

Tilbage er kun at ønske god læselyst!

Christian Koch 21. januar 1998

Læsevejledning

Resuméet er opdelt efter kapitler og giver derfor korte smagsprøver på hovedkonklusionerne. Bagest i rapporten er en opsamlende diskussion, der dels samler op på de øvrige kapitler dels tager nogle overgribende diskussioner blandt andet om demokrati.

Hvert kapitel i udredningen er som hovedregel skrevet så det kan læses for sig selv; opfordringen er derfor: Brug indholdsfortegnelsen eller stikordsregisteret bagi rapporten. Hvert af kapitlerne 3, 4 og 5 er struktureret efter den samme disposition, som fremgår af rammen nedenfor. Kapitel 2 er opdelt i tre mere overkommelige afsnit, som hvert især også følger dispositionen. Kapitel 2a er en gennemgang af historie og en beskrivelse og vurdering af lovens bogstav. Kapitel 2b behandler reguleringens praktiske betydning og kapitel 2c er et bud på fremtidens dynamik.

Der er særskilte referencer knyttet til kapitel 3, 4 og 6. Herudover er alle referencer - også dem der står i de nævnte kapitler - samlet til sidst.

DET ENKELTE KAPITELS OPBYGNING

Historisk Rids
- Udvikling i Danmark
- Udvikling i EU
- Dansk regelarbejde

Status 1997
- A. Reguleringens bogstav:
- B. Reguleringens praktiske betydning
- C. Dynamikken i Reguleringen

Forringelser og forbedringer- konklusion
- Neutrale elementer
- Forbedringer
- Forringelser

Centrale lovtekster
Referencer

Resumé

Denne udredning søger at afdække sammenhængen mellem EU's udvikling og arbejdsmiljøet i Danmark. Udredningen forsøger på flere områder at bryde med de rammer, der hidtil har været for en diskussion af EU's arbejdsmiljødirektivers betydning i Danmark. Udredningen nøjes ikke med at sammenligne tidligere dansk lov med EU-direktiverne, men søger at koble håndhævelsen og udviklingen i selve arbejdsmiljøet på. Udredningens opfattelse af lovgivning med betydning for arbejdsmiljø omfatter også direktiver og EU-aktiviteter på andre områder, for eksempel skadesforsikring og beskæftigelsespolitik. Endelig arbejder udredningen med en opfattelse af lovgivning som en proces, der udover at sikre bestandig fornyelse af reguleringen også skal sikre en politisk balance mellem mange forskellige aktører med forskellig politik såvel i Danmark som på europæisk plan.

Kapitel 2a beskriver udviklingen og indførelsen af den kombinerede arbejdsmiljøregulering, der er gældende i Danmark i 1998. Kombinationen består af regulering på EU-niveauet og regulering på det danske niveau . Det danske medlemsskab i EU betyder, at arbejdsmiljøreguleringen er afhængig af politisk vilje på de to hovedniveauer; det danske og det europæiske. Og de to niveauer er hver især karakteriseret ved lange beslutningsveje og et kompliceret sæt af aktører.

I en lang periode i firserne var der ikke dansk vilje til udvikling af arbejdsmiljøreguleringen, og håndhævelsen svækkedes. Dette dødvande afløstes gradvist fra 1987 af en EU-lovoffensiv, der kulminerede i 1992. EU-offensiven udløste en mangeårig aktiv dansk deltagelse på EU-plan, især rettet imod at undgå forringelser i dansk lov. Dette krævede en omfattende aktivitet på nogle områder, mest markant på kemiområdet, diskuteret i kapitel 4. EU-Deltagelsen havde derimod ikke præg af offensive forsøg på at løse aktuelle danske arbejdsmiljøproblemer: I de senere firsere og tidlige halvfemsere er eksempelvis Ensidigt Gentaget Arbejde (EGA) og psykisk arbejdsmiljø markante problemer i Danmark. Disse områder indgår stort set ikke i EU-reguleringen.

I kapitel 2a vurderes udviklingen i lovgivningens bogstav ved at sammenligne Danmark omkring 1986 og den kombinerede EU-DK model i 1997. Udgangspunktet er en beskrivelse af et arbejdsmiljø i hastig udvikling. En udvikling som i Danmark i halvfjerserne reguleringsmæssigt blev tacklet med udviklingen af et rammelovskoncept, hvori loven skulle etablere rammer for en løbende flexibel udvikling af hovedbekendtgørelser og enkeltsags-bekendtgørelser i et tæt samarbejde med arbejdsmarkedets parter. Dette koncept er stort set fuldt udfoldet i 1986.
Denne lovgivnings bogstav sammenlignes med det samlede sæt af implementerede EU-direktiver i 1997. Hovedresultatet er, at *det danske beskyttelsesniveau i lovgivningen fra 1986 stort set er overført til den kombinerede model i 1997.* Det skyldes blandt andet at minimumsdirektiverne er implementeret efter deres bogstav og ikke mere. Muligheden for at skærpe lovgivningen og dermed styrke dansk forebyggelse er ikke blevet udnyttet. Dette underbygges af følgende delresultater om neutrale ændringer, forbedringer og forringelser af lovgivningens bogstav:

*Neutrale forhold:*På en lang række områder har indførselen af EU-regler ført til omskrivninger, klargørelse, regelsanering o.lign., der ikke ændrer lovgivningens niveau. Væsentlige områder som det psykisk arbejdsmiljø, Bedrift sundhedstjeneste (BST) og Arbejdstilsynet's (AT) rolle er stort set uberørte.

Forbedringer: Der er ingen markante forbedringer af dansk lov. Men blandt andet skærmterminalreglerne og regler om byggepladser indeholder små forbedringer. Nogle småforbedringer er blevet markante pga af en særlig håndhævelsesindsats. Kravet om skriftlighed af risikovurderingen, kaldet arbejdspladsvurdering (APV) i Danmark er et eksempel på dette.

Forringelser: Der er i 1997 ingen markante forringelser af sikkerhedsnivauet. Men der er fortsat små forringelser på kemiområdet (se særskilt kapitel).

I to omgange er ressourcer blevet bundet i det danske system: ved udformningen af direktiver (især 1988-1991) og derefter ved implementeringen i Danmark (1992-94). Disse ressourcer er alt andet lige gået fra

regelarbejde o.l., der mere direkte kunne have forsøgt at løse problemer i det danske arbejdsmiljø. Istedet har betydeligt ressourcer været brugt til EU-aktiviteter, hvis direkte værdi har været tvivlsom, set i lyset af ovenstående hovedkonklusion om det uændrede niveau i lovgivningen efter 11 år.
I kapitel 2b gennemgås en lang række håndhævelsesaktiviteter i forbindelse med implementeringen af EU-lovgivningen. Det konstateres, at den danske håndhævelse er blevet styrket i de senere år. EU har desuden stået for håndhævelse af informerende og vejledende karakter. EU's håndhævelsesaktiviteter har haft begrænset virkning. Herefter diskuteres, på basis af Arbejdsmiljø-instituttets lønmodtagerundersøgelser, arbejdsmiljøets udvikling. Det må konstateres, at der ikke kan konstateres en særskilt effekt af EU-lovgivning på dansk arbejdsmiljø. Arbejdsmiljøet har uændrede problemer i 1995 sammenlignet med 1990. De væsentligste arbejdsmiljøproblemer, ensidigt gentaget arbejde og psykisk arbejdsmiljø har ikke været søgt håndteret med EU-regulering, men må fortsat løses via nationale initiativer. EU-lovgivningen kan dog godt kan have bidraget til at holde en lang række arbejdsmiljøproblemer på et uændret niveau.

I kapitel 2c beskrives EU's samlede lovgivningscyklus med fokus på den tid der er medgået til at realisere rammeprogrammet for arbejdsmiljø fra 1987-88. Det tog fire år at gennemføre hovedparten af lovprogrammet i form af vedtagne direktiver. Derefter har det i grove træk taget yderligere fire år for landene at implementere direktiverne. EU er gået i gang med sidste fase i cyklussen, der indebærer et juridisk eftercheck af landenes implementering. Her er rammedirektivet blevet checket mens de tilhørende 13 særdirektiver ikke er blevet undersøgt. Denne proces vil formentlig tage yderligere minimum 4 år.

I kapitel 3 og 4 diskuteres skærmterminal og kemi-områderne. De to områder er kendt for at være eksempler på en forbedring henholdsvis en forringelse. Men for begge områders vedkommende viser en nærmere gennemgang af afvigelsen fra det generelle billede er minimal. Reguleringen i 1997 er stort set uændret fra 1986. Baggrunden for at de overordnede konklusioner på disse to områder følger det generelle billede diskuteret i kapitel 2 er imidlertid vidt forskellig. På skærmterminalområdet er direktivet og de danske lovtekster en forbedring af dansk lov især på grund af sammenstillingen af regler for skærmterminaler, så der er kommet et konkret og kompakt stykke lovregulering. Denne chance er imidlertid blevet udvandet af den relativt svage håndhævelse i Danmark. På kemiområdet var der i 1986 udsigt til en klar forringelse af dansk lov. Denne udsigt udløste en 11 år lang indsats for at bringe EU-lovgivningen op på dansk niveau. En indsats, der stort set er lykkedes blandt andet fordi de øvrige lande har flyttet sig i perioden. Tilbage står en lille forskel imellem det danske og europæiske farlighedsbegreb; Danmark sætter groft sagt grænsen for farlige stoffer og præparater ved 0,5% mens EU sætter den ved 1%.

I kapitel 5 diskuteres produktdirektiver og standarder, med fokus på direktiverne om maskinsikkerhed og personlige værnemidler. Der er kommet mere gang i standarderne i perioden 1993-96. Der er nu vedtaget godt 120 ud af de 700 der er planlagt for maskinsikkerhed og der er vedtaget omkring 150 for personlige værnemidler siden 1992. Myndighederne vurderer, at standarderne hæver sikkerheden og har på personlige værnemidler gennemført en markedskontrol, der viser et broget billede af overholdelse/ikke overholdelse af direktivet. Der mangler fortsat en egentlig markedskontrol på maskinsikkerhedsområdet. Hovedproblemet med standarderne er imidlertid, at de aldrig vil være ajour med den teknologiske udvikling og standardiseringsorganerne har stadig "ondt i demokratiet". De er fortsat i hovedtræk selvsupplerende private organisationer, med betydelige barrierer, økonomiske og sproglige, for deltagelse af blandt andet almindelige brugere af produkterne.

I kapitel 6 diskuteres integration af arbejdsmiljøhensynet i andre dele af EU's lovgivning. Eksemplerne er social dimension/arbejdstid, arbejdsskadeforsikring, erhvervssygdomme, Det udviklende Arbejde (DUA) og EGA-puljerne og grønbog/beskæftigelsestiltag. Parallelt med den hjemlige debat kan integration med andre politikområder (for eksempel overenskomster, miljø, forskning) være en strategi for at udbrede og konsolidere arbejdsmiljøhensynet. Omvendt kan sådanne udbredelsesforsøg betyde at arbejdsmiljøet drukner i helt andre hensyn.

Der gennemføres ikke en samlet vurdering af EU-direktiverne indenfor den sociale dimension og deres betydning for arbejdsmiljøet, men området belyses gennem arbejdstidsdirektivet og erhvervssygdomslisten. I forbindelse med arbejdstidsdirektivet har danske aktører forsøgt og er foreløbig lykkedes med at opretholde balancen imellem lov og overenskomster. Men samtidig er direktivet blevet brugt til en *flexibilisering* af overenskomst-regler, der ikke kan siges at styrke hensynet til de ansattes sundhed. Tilsvarende kan udvik-

lingen i forbindelse med listen over anerkendte erhvervssygdomme næppe siges at have styrket hensynet til arbejdsmiljøet, da EU-listen, i dansk sammenhæng virker som en bremse. Endelig har EU's statsstøtteregler helt klart bremset for en øget brug af udviklingsprogrammer indenfor arbejdsmiljø, som DUA og EGA eksemplerne viser.

På de øvrige behandlede områder er det vanskeligt at sige hvad udviklingen vil bringe. EU's beskæftigelsesindsats er endnu i sin vorden (grønbogen om arbejdets tilrettelæggelse) men indeholder signaler i retning af yderligere flexibilisering. Og realiseringen af et frit marked i forsikringsbranchen benyttes af danske aktører til at foreslå en belønningsordning, der endnu ikke er vedtaget. Forslagene til denne ordning har et klart arbejdsmiljøforbedrende sigte, men udredningen har afstået fra at vurdere det realisable i "det danske projekt" på dette område. Belønningsordningen kan komme til at udgøre den positive undtagelse, mens bidraget fra de øvrige områder, arbejdstid, erhvervssygdomme, beskæftigelse og statsstøtte, indtil videre synes at være svækkende for arbejdsmiljøhensynet.
I kapitel 7 behandles nye direktivforslag. Selv om lovgivningsinitiativer er droslet kraftig ned under kommissionens parole "mindre, men bedre" er der fortsat en række lovgivningsinitiativer igang. De er dog mest udfyldning af huller og nødvendige revisioner, der skal afhjælpe mangler i tidligere vedtagne direktiver eller imødegå massiv kritik (maskindirektivet).To direktivforslag, "fysiske agenser" og "kemiske agenser" er udtryk for revision og samling af dele af den første fællesskabslovgivning fra før 1986. Nogle direktivforslag, specielt på det kemiske område afspejler desuden en udvikling af lovgivningen, så den i et vist omfang følger ny viden eller reagerer på nye arbejdsmiljøproblemer. Egentlig opfølgning på arbejdsmiljøets udvikling er der dog ikke tale om; det ville eksempelvis kræve indsatser ift. psykisk arbejdsmiljø.

Forslaget om *fysiske agenser* er sammen med direktivforslag om landbrug og transport blokerede af modstand fra regerings- og arbejdsgiverside. Det er op til de landé, der har de halvårlige formandsskaber i ministerrådet at igangsætte revisioner m.m. Ingen har hidtil ønsket dette, ej heller England, der har formandsskabet i foråret 1998.

Forslaget om *kemiske agenser* er blevet revitaliseret af det irske formandsskab i efteråret 1996 og står ved årsskiftet 1997 overfor en vedtagelse. Forslaget vil ifølge Direktoratet for Arbejdstilsynet ikke adstedkomme nogen problemer i form af forringelser i lovgivningen i Danmark.
I kapitel 8 analyseres Amsterdamtraktaten og det konstateres at "*marked fortsat er vigtigere end arbejdsmiljø*".Amsterdamtraktaten bibeholder de centrale træk af EU's regulering af arbejdsmiljøet. Der er juridisk basis for at lave yderligere minimumsdirektiver om arbejdsmiljø med den ny artikel 118. Derudover kan der fortsat laves maksimumsdirektiver, der regulerer handlen med produkter, tjenesteydelser m.m. med hjemmel i artikel 100A.

Balancen imellem de to artikler har i en lang periode entydigt været til 100A-s fordel. Dette afspejles blandt andet i domstolens praksis.. Dette er stor set uændret med Amsterdamtraktaten. Nogle bløde områder som miljø og beskæftigelse øger deres status, men *arbejdsmiljøets status svækkes en smule.* Arbejdsmiljø nævnes fortsat ikke i den generelle indledning, hvilket er uændret (i modsætning til eksternt miljø). Arbejdsmiljø indgår nu i en fælles artikel 118 under social og arbejdsmarkedspolitikken og den "klassiske" artikel 118A er bortfaldet. Arbejdsmiljø er dermed i højere grad end hidtil blevet integreret i social- og arbejdsmarkedspolitikken. Betydningen af bortfaldet af artikel 118A er marginal og relaterer sig primært til, at den tætte sammenkædning mellem arbejdsmiljø og regulering på et stadigt stigende niveau er bortfaldet til fordel for en løsere sammenstilling mellem arbejdsmiljø og mål. Dette kan tolkes som at bortfaldet mest har symbolsk betydning, da artikel 118A siden 1989 har eksisteret i parallel med fællesskabspagtens mere jævne prioritering af arbejdsmiljø sammen med en række social og arbejdsmarkedsforhold. Denne "ensartede" prioritering af flere områder er nu traktatgrundlag. Fællesskabspagtens og Artikel 118A-s formuleringen om regulering på et "stadigt stigende niveau" kan ikke forventes at have haft praktisk betydning. Det kunne dog have fået betydning i fremtiden. Det kunne være sket i forlængelse af de igangværende evalueringer af de eksisterende minimumsdirektiver eller på grund af det faktum, at landene har implementeret minimumsdirektiverne lige på bogstavet uden at udnytte den nationale mulighed for skærpede regler. En afprøvning at dette vil imidlertid næppe ske nu eftersom artiklen er blevet fjernet.

Arbejdsmarkedets parter får en styrket mulighed for at lave *aftaler på EU-plan om arbejdsmiljø*. Disse

aftaler er forhandlet lovgivning. De centrale danske parter (LO/DA) er indstillet på at indgå flere sådanne aftaler om arbejdsmiljø. Disse såkaldte aftaler er forhandlet lovgivning. Her ligger de på linje med de tilsvarende europæiske organisationer EFS og UNICE. Der har hidtil eksisteret en lidt svagere mulighed for at indgå aftaler. Der er kun indgået ganske få meget generelle aftaler, ikke pga. traktatgrundlaget, men på grund af uenigheder parterne imellem. Det er derfor usandsynligt, at der i fremtiden vil komme vægt på EU aftaler om arbejdsmiljø.

Da arbejdsmarkedets parter nu får en styrket ret til at blive hørt af kommissionen inden fremsættelse af direktiver (via Artikel 118A og 118 B) så vil dette true "*Luxembourgudvalgets*" position. Dette " rådgivende udvalg for sikkerhed, hygiejne og sundhedsbeskyttelse på arbejdspladsen" er med sin trepartssammensætning et integrationsinstrument, der minder meget om dansk tænkning. Udvalget har hidtil ikke haft noget traktatgrundlag for at virke som part i direktiv-procedurerne. Udvalget har ikke desto mindre været hørt i en lang række direktiv-procedurer. Kommissionen kan altså fortsat benytte udvalget efter eget skøn.

Den samlede EU-procedure for vedtagelse af såvel mimimumsdirektiver som maksimumsdirek-tiver skal nu ske efter "fælles beslutningstagning"(Amsterdam artikel 189 B). Denne procedure tildeler parlamentet mere magt end Maastricht-traktatens alternativ "samarbejdsproceduren", artikel 189C. Tidligere var minimumsdirektiverne om arbejdsmiljø under 118A henlagt under artikel 189C, mens maksimumsdirektiver om produkter under 100A også i Maastricht lå i 189B. Konsekvensen af dette vil afhænge af hvilke linjer, der vil være aktive i parlamentets arbejde i fremtiden. Der er eksempler på forbedringer af arbejdsmiljødirektiver der kommer fra parlamentet, men det ligger udenfor udredningen systematisk at vurdere parlamentets indsats.

"Miljøgarantien" er fortsat ikke en garanti, men en undtagelsesklausul i Amsterdamtraktaten. Den er ændret på en række punkter, men fremstår fortsat som en særdeles vanskelig vej for lande, der ønsker at styrke deres arbejdsmiljølovgivning. Klausulen er stadig klart kun ment som en "sidste udvej".

I kapitel 9 diskuteres den fremtidige dynamik. De fleste direktiver har været meget langt tid undervejs og den fremtidige dymamik vurderes ikke bedre. Der peges på tre tendenser der alle virker opbremsende:

- Optagelsesprocesser ift. ansøgerlandene i Østeuropa
- Globaliseringen
- Dereguleringen

og det diskuteres hvordan danske aktører alligevel kan presse på for de nødvendige lovgivning. Her peges på følgende muligheder og sandsynlige veje:

- Foregangsland
- Fremmerkoalition i EU.
- Udnytte nationalt spillerum
- Apati (desintegration)

Udviklingen på det kemiske område er et fornemt eksempel på, at det kan lade sig gøre at realisere en (af EU uønsket) regeludvikling selv på det tunge artikel 100A område,-altså en foregangslandsstrategi- men det kræver ganske mange ressourcer over mange år og en bred dansk koalition bag samt et heldigt samspil med udviklingen i andre lande. Dermed kommer denne strategi til at udgøre en undtagelse alene på grund af ressourceforbruget. Den mest tænkelige og dominante dynamik de kommende år synes at være ret differentieret: Nogle danske aktører vil satse på én retning på ét område, andre på en anden på andre områder etc. Der synes dog at være ret bred enighed blandt de centrale danske aktører for en helt femte "følgen med i EU" strategi, hvor man afventende ser på, hvad systemet kommer op med uden at engagere sig offensivt. Men som sagt er differentierede strategier det tydeligste spor.

Den afsluttende diskussion fokuserer på nødvendigheden af fortsat udvikling af lovgivningen og den savnede dynamik i processen. Det påpeges, at den ikke uden videre kan rationaliseres pga det differentierede sæt af aktører der deltager. En rationalisering risikerer at sætte det i forvejen spinkle demokrati i processerne under pres. Der gives ikke nemme løsninger for Danmark i en skruestik, men en skruestik kan løsnes...

1. Problemstilling, Teori og Metode

Denne udrednings centrale problemstilling er

Hvad har EU's udvikling betydet for dansk arbejdsmiljø ?

EU's udvikling forstås som udvikling af traktaterne, direktiv-lovgivningen indenfor arbejdsmiljø, men også direktiver indenfor andre områder, der har betydning for dansk arbejdsmiljø, samt de øvrige aktiviteter EU igangsætter og har igangsat med relation til arbejdsmiljø (handlingsprogrammer, evalueringer m.m.). Dette leder til følgende underproblemstillinger, som samtidig ligger tæt op ad DTUs oprindelige problemformulering:

1. Hvordan har EU håndhævet arbejdsmiljødirektivsættet ? ; de arbejdsprogrammer der er vedtaget, har de ført til andet end et arbejdsmiljø-år? Er der deregulering på dagsordenen og hvad kan det betyde?

2. Hvilke praktiske konsekvenser har produktdirektiver og standardiseringsarbejdet haft? Der går mange historier om hvor udemokratisk det foregår og hvordan arbejdsmiljø alligevel kom ind her og der. Men har det nogen praktisk betydning eller virker det ren laissez faire ?

3. Hvilke direktiver er fortsat undervejs og hvad vil de betyde ?

4. Hvad har det samlede sæt af ("ikke arbejdsmiljø") indre-marked direktiver betydet for arbejdsmiljøet ?
5. Hvilken betydning vil Amsterdam traktaten få for arbejdsmiljøet i Danmark. Miljøgarantiens nye formulering hvad betyder den?.

6. Hvilken fremtidig dynamik vil der være i EU ift arbejdsmiljø?

Disse underproblemstillinger repræsenterer den afgrænsning af "EU's udvikling", som udredningen vil beskæftige sig med.

Problemstillingen spørger om hvilken kausal sammenhæng der er mellem EU's udvikling og dansk arbejdsmiljø. For at kunne formulere en besvarelse af en sådan problemstilling er det nødvendig at foretage en række afklaringer og afgrænsninger.

Den er der ikke en simpel funktionel sammenhæng imellem EU's udvikling og dansk arbejdsmiljø, heller ikke imellem de elementer af EU's udvikling som underproblemstillingerne tager op og arbejdsmiljøet.

Grundlæggende forudantagelser og afgrænsninger :

Der eksisterer ikke ét arbejdsmiljø eller ét EU !

EU og arbejdsmiljøet er begge stærkt sammensatte fænomener, der nødvendiggør en operationalisering. EU's udvikling afgrænses med de 6 delproblemstillinger. Det betyder at dele af EU'systemet der i andre sammenhænge ville blive fremstillet som helt centrale ikke indgår overhovedet i denne fremstilling. Det gælder f.eks. Landbrugsstøtteordninger, realisering af det indre marked, EUROen m.m. Områder hvis bidrag til arbejdsmiljøudviklingen, der altså ses bort fra.
Arbejdsmiljøet i Danmark dækkes ind ved at benytte Arbejdsmiljøinstituttets to undersøgelser af lønmodtagernes arbejdsmiljø kombineret med en række andre kilder. Der er en tendens i udredningen til at arbejdsmiljøet defineres som "de steder hvor EU'systemet har taget initiativer ". Dette søges ophævet ved hjælp af ovenstående undersøgelser og andre kilder. Selvom denne dækning pretenderer at forstå arbejdsmiljøet som en helhed af påvirkninger for en række lønmodtagergrupper er en række andre grupper skjulte i fremstillingen og dele af arbejdsmiljøet er også.

Hertil kommer at to områder fremstillingsmæssigt gives særlig prioritet: det kemiske arbejdsmiljø og arbejdsmiljøet ved skærmterminaler. Disse to områder er udvalgt fordi de almindeligvis opfattes som to områder, der henholdsvis har oplevet forringelser af lovgivningen henholdsvis forbedringer.

Uanset at der er én arbejdsmiljølov og et sæt af arbejdsmiljøinstitutioner, der fremstår som velafgrænsede og veldefinerede, så repræsenterer disse fænomener netop noget af det mest samlede i arbejdsmiljøet. For arbejdsmiljøet er differentieret og forskelligartet i en grad som de færreste kan overskue. For den lange række af sociale grupperinger, der har relation til arbejdsmiljø betyder arbejdsmiljø noget forskelligt, det tillægges forskellig mening. Man kan sige, at der er fortolkningsflexibilitet i begrebet "arbejdsmiljø". Dette gælder ikke blot lønmodtagergrupper og andre virksomhedsaktører, men også de arbejdsmiljøprofessionelle. Tilsvarende er der forskellige opfattelser af, hvad der er godt, henholdsvis acceptabelt arbejdsmiljø og hvad arbejdsmiljøloven siger. Disse differentieringer indenfor begrebet og lovfortolkningen og institutionerne holdes i balance af bekendtgørelser, anvisninger, ressourcetildeling (tilsynsførende), ledelse og interesserepræsentation (folketing, branchesikkerhedsråd, arbejdsmiljøråd, regionale udvalg etc etc.). Balancen kan opfattes som mere eller mindre solid og velfungerende. (se afsnittet nedenfor om lovgivningens funktion)

Arbejdsmiljøets forskellighed:

Eksempler på arbejdsmiljøsager i Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg december 1997:

1. Elevatorer med en bestemt "stol" der har udløst dødsulykker
2. Navigatører der udsættende for psykisk overbelastning (træthed)
3. Chauffører
4. Ansatte der skal tømme siloer for træaffald
5. Fiskeriindustrien

Flere af disse problemer udløser en ny bekendtgørelse

Arbejdsmiljøet er i bestandig udvikling.

Udover ovennævnte differentiering og fortolkningsflexibilitet er arbejdsmiljøet alt andet end stabilt. Den enkelte virksomhed og organisation udvikles i forlængelse af markedskrav, krav fra kunder eller borgere etc. Der investeres i ny teknologi, der udvikles nye produkter, der tages nye stoffer og materialer i anvendelse, der anvendes nye ledelses- og organisationskoncepter, der uddannes nye faglige profiler etc. Et helt centralt krav til en arbejdsmiljølovgivning er derfor dynamik og flexibilitet.

Men der foretages også ændringer og laves løsninger af arbejdsmiljøaktørerne i forbindelse med sikkerhedsorganisationen, BST, arbejdstilsynet mv. Nogle af disse er direkte resultater af lovgivningsreformer. Den udvikling som arbejdsmiljøet må forudses at gennemløbe blev i Danmark i halvfjerserne reguleringsmæssigt tacklet med udviklingen af et rammelovskoncept, hvori lovens skulle etablere rammer for en løbende flexibel udvikling af hovedbekendtgørelser og enkeltsags-bekendtgørelser i et tæt samarbejde med arbejdsmarkedets parter

Hvad udvikler arbejdsmiljøet på danske virksomheder?

Den grundlæggende antagelse her er at arbejdsmiljøet især udvikles inddirekte: via teknologiske organisatoriske ændringer m.m der sættes i værk af andre årsager end arbejdsmiljøudvikling.

Aktuelt kan der peges på tre centrale "mega change drivers":

1. Globalisering
2. Anvendelse af Informationsteknologi
3. Fragmentering af job-virksomhedsrelationen
4. Udvikling af servicesektoren og den offentlige sektor (se figur næste side)

Sidstnævnte henviser til hjemmearbejdspladser, udbredelse af midlertidige ansættelser, førøget antal selvstændige, enkeltmandsvirksomheder. Om globalisering se bla Hernberg i AMI 1996.
Om IT anvendelse siger Borg& Burr (1997) at antallet af PC-brugere er fordoblet fra 1990 til 1995 til 1.4 mio.

Hvordan påvirker arbejdsmiljølovgivning arbejdsmiljøet ?

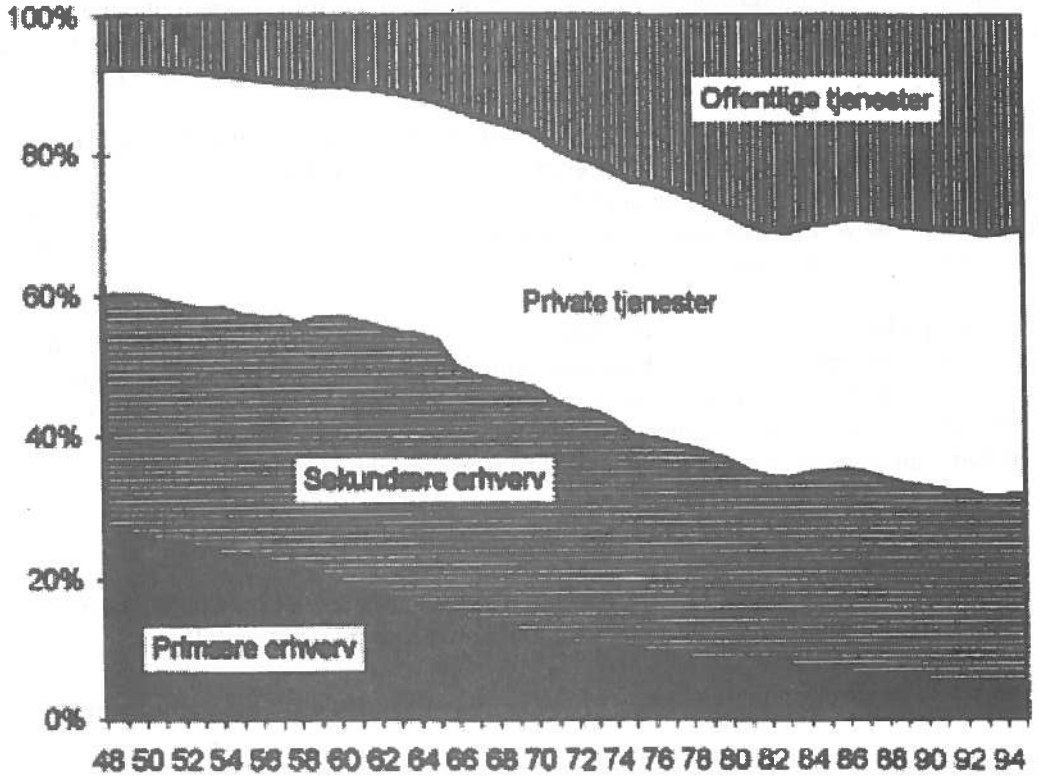
Arbejdsmiljølovgivningen er et korrektiv til virksomhedens almindelige udvikling. Den er et supplerende mål for virksomheden. Virksomheden antages at udvikle sig primært efter andre overliggende mål. Lovgivningen er derfor principielt ikke den primære årsag til arbejdsmiljøændringer. Den samvirker med andre faktorer. Dette gør det vanskeligt at evaluere lovgivnings selvstændige bidrag til arbejdsmiljøets udvikling. Vi ved hvad den samlede påvirkning med lovgivningen som delelement har betydet, men vi kender ikke udviklingen uden dette delelement.

Hertil kommer at den dominerende håndhævelsesform er *selvkontrol.* AT og BST har ressourcer til i grove træk at besøge den enkelte virksomhed mindre end én gang hvert fjerde år.

En meget stor del af virkningen af arbejdsmiljølovgivningen har derfor at gøre med en signaleffekt, hvor virksomhedernes aktører må læse sig til rettigheder og pligter fremfor at kende fortolkningerne via direkte kontakt med myndigheder. Typisk vil viden om eller fortolkning af, hvordan AT ville gribe ind være et væsentligere orienteringspunkt end et faktisk gennemført besøg.

Hermed er informationsindsatser og pressedækning blevet væsentlige håndhævelsesformer.

Figur: Udviklingen i beskæftigelse i sektorer



The development in employment in Denmark: from the top; public sector, service sector, industry and finally agrarian sector. Source: Abildgren et al (1996).

Hvad er formålet med arbejdsmiljølovgivning og -håndhævelse ?

Det er langtfra sikkert at forbedring af arbejdsmiljøet er det centrale formål med lovgivning, lovgivningsreformer eller håndhævelse. Med basis i retssociologien er grundantagelsen her, at lovgivningens funktioner især er (Bruun 1987) :

1. Symbolsk
2. Illusion
3. Klargøring
4. Afpolitisering
5. Integration
6. Kontrol
7. Generalisering
8. Procedurel
9. Materiel retslig

Sidstnævnte er den dominerende i opfattelsen "arbejdsmiljølovgivning er til for at forbedre arbejdsmiljøet". De materielt retslige dele handler om at specificere rettigheder og pligter for arbejdsgivere og arbejdstagere, der kan sikre arbejdsmiljøets forbedring. De næstsidste, de procedurelle, handler om at specificere roller og aktiviteter i arbejdet med arbejdsmiljø.

Disse to typer, de materiel retslige rettigheder og pligter, og de procedurelle roller og aktiviteter er i fokus i denne udredning. De udgør tilsammen et vist niveau af sikring af arbejdsmiljøet (undervejs bruges også begrebet "beskyttelsesniveau"). Det er dette niveau som det diskuteres er uændret, forbedret eller forringet.

Men følger man retssociologien bør det ikke være en overraskelse hvis (ny) arbejdsmiljølovgivning ikke fører til forbedringer af arbejdsmiljøet, alene af den grund at lovgivningen kan have andre dominerende funktioner. Denne pointe er der brug for i denne udredning. Bruun mener f.eks. at den finske udvikling er domineret af element 1, 2 og 8. Det procedurelle element synes netop også at vinde frem i dansk lov, arbejdspladsvurdering er et centralt eksempel.

Den centrale forklaring på hvorfor der gives lovgivning og med de ovennævnte funktioner er *konflikter* imellem samfundsmæssige grupper og aktører. Konfliktløsning kan derfor reelt være det centrale uanset lovgivningen giver sig ud for at ændre noget materielt retsligt. Nogle analyser hævder, at antallet af samfundsmæssige konflikter er stigende og i stigende grad råber på løsning (Albæk 1988).
I forlængelse heraf kan man pege på en mere generel etisk filosofisk funktion af lovgivningen:

10. Genskabelse og videreudvikling af velfærdssamfundet

Den europæiske velfærdssamfundsmodel har i varierende grad bygget på at "med lov skal man land bygge". Lovgivningsmagten ses ofte som central for borgernes mulighed for at realisere et godt liv.

De bredere funktioner af arbejdsmiljølovgivningen diskuteres i det afsluttende kapitel i udredningen.

Der er forskellige interesser i arbejdsmiljø

Det gælder både aktørinteresser og mere overordnede hensyn og interesser. Hensynet til lønmodtagernes sundhed er ikke per automatik sammenfaldende med hensynet til virksomhedernes økonomi og konkurrenceevne. Snarere må det fastholdes at disse to hensyn er fundamentalt forskellige og derfor ofte modstridende. Den ene lønmodtagergruppes gode arbejdsmiljø kan stå i modsætning til den andens. Myndighedernes interesser i administrative rationaliseringer kan stå i modsætning til arbejdsgiver- og lønmodtagerinteresser osv.

Selvom interesseforskelligheden mellem arbejdsgivere og arbejdstagere er fundamental og massivt institutionaliseret i bl.a. DA og LO er disse to organisationers samarbejde eller konflikt ikke udtryk for "løsning" af interesseforskellighederne eller det modsatte. Interessemønsteret er langt mere komplekst og det genskabes og forandres over tid. Det kan f.eks. i en konkret sag meget vel tænkes at DA, LO og myndighederne udgør en alliance og at den artikulerede interessemodsætning er mellem denne gruppe og små private virksomhedsejere.

Det er almindeligt anerkendt at såvel sundhed som økonomi er ulige fordelt i det danske samfund. Man kan derfor betragte arbejdsmiljø og arbejdsmiljøregulering som kampplads for forskellige inte-ressegrupperinger, der med forskellig magt alle slås om de begrænsede økonomiske og sundhedsmæssige goder. Udtrykkene "kampplads" og "slås" skal ikke misforstås som at der altid er tale om åben konflikt og kamp. Tværtimod er hovedparten af de indgående processer forholdsvis fredelige. Det gælder også for hovedparten af EU-lovgivningsprocesserne, der kan karakteriseres ved at være politiske, fordi der er uoverensstemmelser dels mellem forskellige interesser og dels mellem forskellige intentioner båret af de forskellige aktører. Men samtidig har åbne dybe konflikter været sjældne.

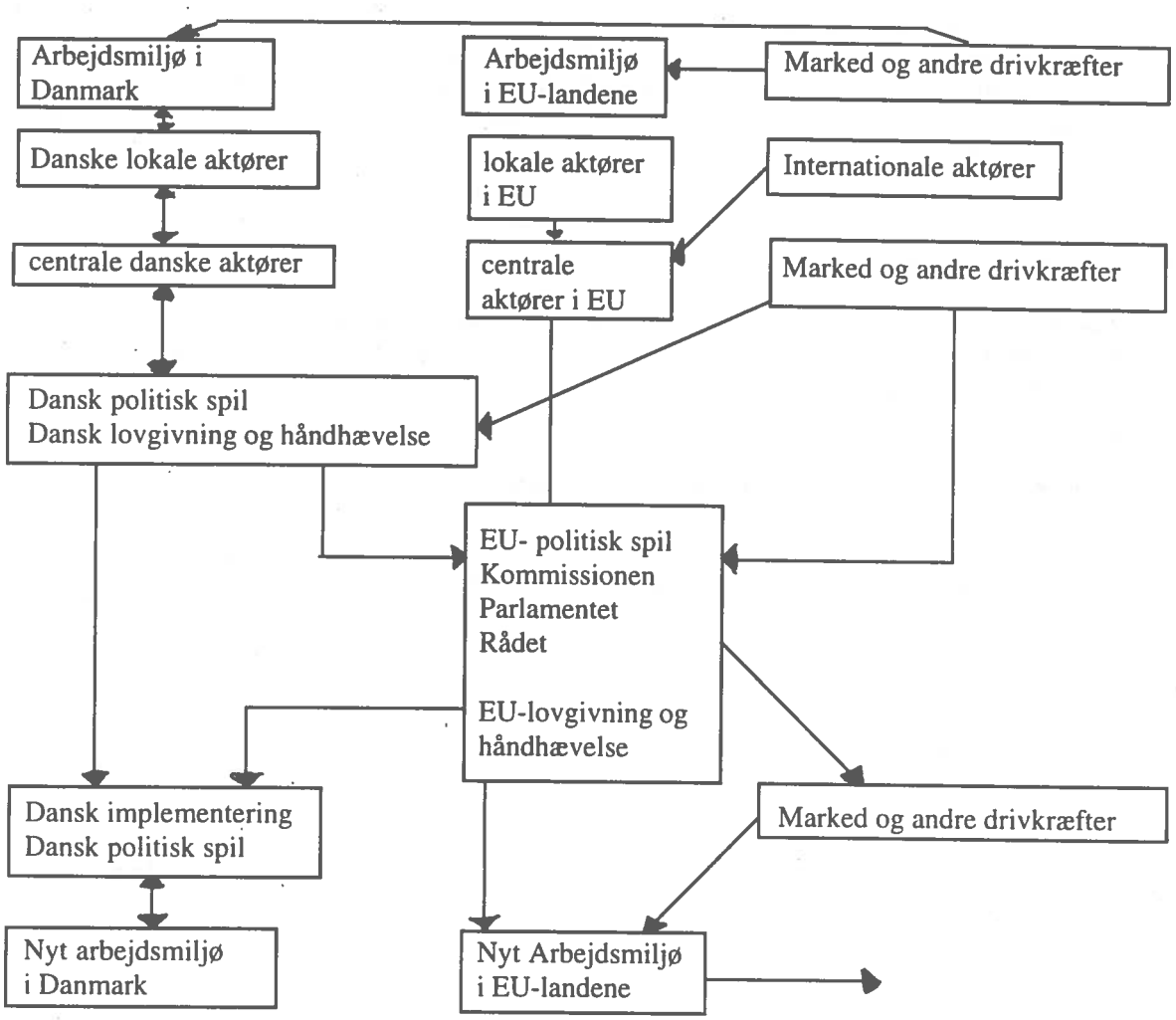
Arbejdsmiljøfeltets politiske karakter afspejler sig også i videnskabelige og andre analytiske resultater ret beskedne rolle i udviklingen af arbejdsmiljøet. I hovedparten af arbejdsmiljødebatterne og konflikterne spiller politikken den afgørende rolle mens videnskabelige resultater udgør et bagtæppe eller et diskussions-oplæg. Fastsættelse af grænseværdier er bare et eksempel på dette forhold mellem videnskab og politik.

Arbejdsmiljøregulering er en politisk proces

Det er en almindelig antagelse også i politologien at lovgivningsprocessen er en politisk proces, hvor for-skellige aktører med forskelligt politisk program søger at vinde styrke til at blive bestemmende. Alliancer og kompromisser er centrale i disse processer (Kelly& Palumbo (1992)). EU-lovgivningsprocesser præges af en lang række beslutningspunkter og aktører. Men dertil kommer at også implementeringen er en politisk proces (Winter 1990). Også efter at en lovgivning er vedtaget, er der et spillerum for centrale og lokale aktører. Og det er ofte nogle andre end de der er aktive i lovgivningsprocessen. De lokale arbejdstilsynsfolk, BST ansatte sikkerhedsledere, sikkerhedsrepræsentanter, linieledere etc. er eksempler på deltagere i imple-menteringen. Implementeringsprocessen udvikler lovgivningen; lovgivningen fortolkes og dele af den for-ties.

Udredningens model for sammenhængen mellem EU og arbejdsmiljøet

Med inspiration fra implementeringsforskningen og politologien (Palombo & Calista 1990, Kelly &Palombo 1992) er udredningens grundlæggende tankemodel for sammenhængen, at der er tale om åbne emergente politiske processer. Det vil sige processer hvis enderesultat ikke kendes når processen sættes igang. Heri omsættes problemer i det danske arbejdsmiljø til et politisk program for lokale danske aktører, der måske, måske ikke, kommer igennem med et krav om lovgivning. På de næste sider er vist nogle idealiserede oversigt over beslutningsgangene i det danske parlamentariske system og i EU'systemet. Figuren over den danske beslutningsproces er snævert fokuseret på de formelle dele af beslutningsforløbet. Hertil kommer at der idag er flere stående udvalg og at markedsudvalget hedder Europaudvalget.
Figuren over EU-beslutningsprocessen fokuserer ligeledes på den formelle del af beslutningsprocessen.
De centrale danske aktører deltager selv i formuleringen af politiske programmer og kan tage de lokale aktørers op (venstre side af figuren). Danske aktører deltager i EU-lovgivningsprocessen, der samler en lang række aktører såvel fra lande som internationale. I EU's politiske spil fungerer en lang række forskellige aktører med forskellige politiske programmer, hvoraf nogle er funderet i andre nationales sammenhænges lokale aktører og arbejdsmiljø (midtersøjlen i figuren). Andre aktører er helt eller delvist selvstændiggjort fra EU-landenes arbejdsmiljø (midtersøjlen i figuren).

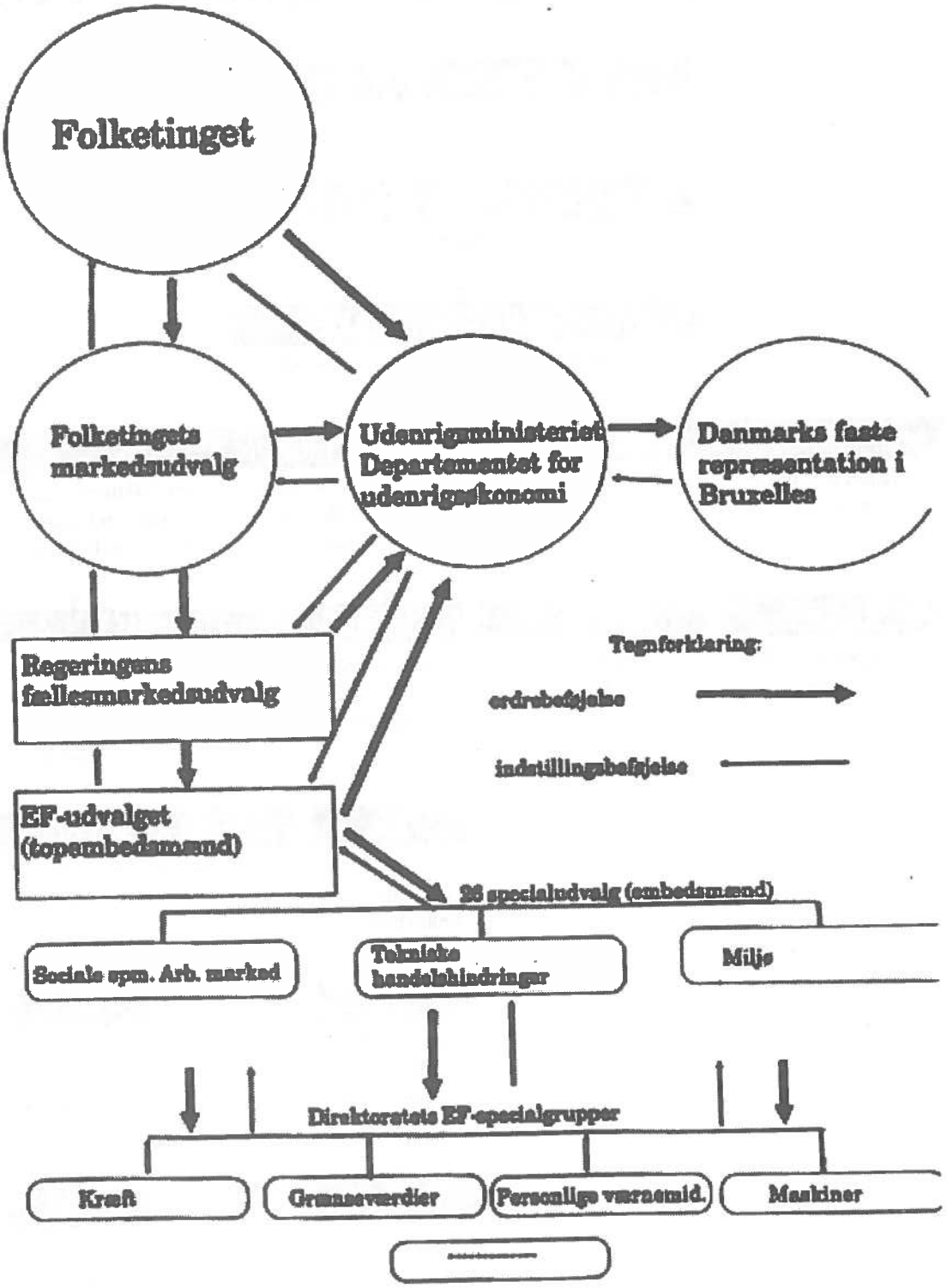


Når lovgivning faktisk realiseres skal den implementeres. Dette giver anledning til en ny politisk proces blandt andet i Danmark. Endelig indvirker den implementerede lov på dansk arbejdsmiljø. I figuren er spillerummet for dansk lovgivning angivet som den direkte pil fra dansk lovgivning til dansk implemering. Den højre søjle skal understrege at helt andre dynamikker kan være afgørende for arbejdsmiljøets udvikling på alle niveauer i forløbet.

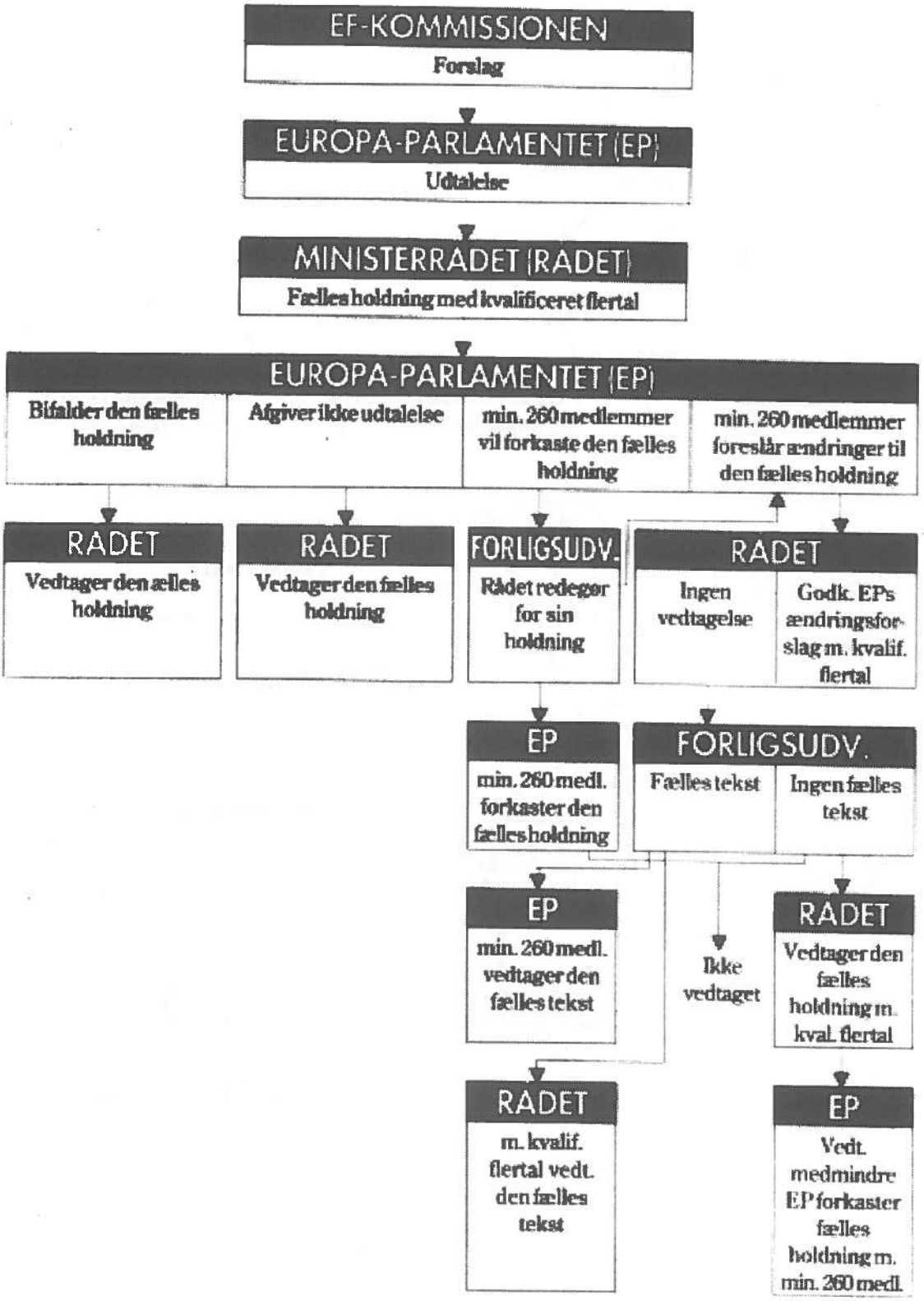
Der er kun undtagelsesvis direkte kobling mellem et stykke EU-lovgivning og forandringer i arbejdsmiljøet i Danmark. Arbejdsmiljøets udvikling beror på et kompliceret samspil mellem mange elementer og lovreguleringens bidrag er ikke enkelt at analysere. Lovgivningens bidrag må vurderes som begrænset, sammenlignet med nye teknologier, stoffer og materialer nye ledelsesformer m.m..Hertil kommer at et EU-direktiv "oversættes" i flere led som konsekvens af det politiske spil og man kan derfor på virksomhedsniveau opleve at ændringer forklares med henvisning til EU-direktiver, uden at dette er tilfældet (som for eksempel at skærmterminaldirektivet kræver et indstilleligt bord, hvad direktivet ikke gør. Men det er en almindelig dansk fortolkning af "en indretning der er sikker og sund" som den danske skærmbekendtgørelse kræver og som den danske anvisning også anbefaler). Det synes at være en udbredt oplevelse på virksomhederne, at henvisning til EU giver et arbejdsmiljøkrav en vis tyngde.

Modellen skal derudover ses som et forsøg på at beskrive de væsentligste aktørniveauer og dermed beslutningspunkter i den samlede proces der sammenkæder EU-lovgivning og arbejdsmiljø i Danmark. Denne samlede proces er langt mere omfattende end de typiske fremstillinger af beslutningsprocesser i tilknytning til henholdsvis folketinget og EU-beslutningsprocedurerne lader ane. Til illustration af sådanne mere begrænsede dele af processen er på de følgende sider vist idealiserede fremstillinger af den danske del af beslutningsprocessen (kilde Winding 1991) og de to beslutningsprocedurer, der er vigtigst ift arbejdsmiljø i EU: samarbejdsproceduren og den fælles beslutningstagning (kilde: Det nye EF 1992).

Den danske beslutningsproces



Fælles beslutningstagning (Art. 189B)



Samarbejdsproceduren med Europa-Parlamentet (Art. 189C)

Det skal bemærkes ift figuren "den danske beslutningsproces", at der i 1997 er 32 forskellige specialudvalg og at folketingets udvalg med EU som arbejdsområde ikke længere er markedsudvalget men folketingets Europaudvalg.De tre figurer tilsammen skal angive det utroligt komplicerede net af aktører og beslutningspunkter der indgår i processen arbejdsmiljø i Danmark - EU-lovgivning - nyt arbejdsmiljø i Danmark.

Sammenligningsgrundlaget: Arbejdsmiljølovgivningen i 1986- og i 1997

En central del af udredningen er en sammenligning af lovgivningens bogstav i 1986 med 1997, med en rubricering under forbedringer, forringelser og neutrale ændringer.

Sammenligningsgrundlaget er i hovedtræk dansk arbejdsmiljølovgivning fra 1986 med dansk arbejdsmiljølovgivning med implementerede EU-direktiver i 1997. Udgangspunktet i 1986 er valgt af to årsager. For det første repræsenterer 1986 det år hvor væsentlige dele af ambitionerne i den nye arbejdsmiljølov fra 1977 var implementeret med hovedbekendtgørelser mv. For det andet er 1986 det seneste rimelige tidspunkt at sætte ift. indflydelsen fra EU-lovgivningen. I 1987 annonceres et ambitiøst handlingsprogram for direktiver om arbejdsmiljø fra kommissionen (KOM(87)520 se kapitel 2b). Dette direktivprogram spiller i det mindste fra 1987 en central rolle i den danske lov- og regeludviklingsproces.

Status for den danske arbejdsmiljølovgivning var i 1986 at der var implementeret hovedbekendtgørelser om arbejdets udførelse, om stoffer og materialer og om tekniske hjælpemidlers indretning og anvendelse. Samt centrale bekendtgørelser om virksomhedernes sikkerheds- og sundhedsarbejde og om BST. En planlagt hovedbekendtgørelse om faste arbejdssteders indretning forelå endvidere som et fuldt færdigt udkast, der imidlertid blev bremset i et internt dansk politisk spil.

Disse hovedbekendtgørelser var indført i et samarbejde mellem stat og arbejdsmarkedets parter indenfor rammerne af arbejdsmiljøloven af 1977, der i sin tankegang skulle udgøre et dynamisk og fleksibelt instrument for *en stadig udvikling af lovgivningen* i overenstemmelse med samfundets tekniske og sociale udvikling (jvf. §1 i arbejdsmiljøloven). Selve loven indeholder overvejende processuelle og kompetenceorienterede bestemmelser, dvs den tildeler roller til forskellige aktører og angiver, hvorledes lovgivningen udvikles (Nielsen 1993, jvf, Bruun 1987). Hovedbekendtgørelser, bekendtgørelser og anvisninger derimod indeholder overvejende de materiel retslige elementer (Nielsen 1993, Bruun 1987).
Der tages ved sammenligningen ikke stilling til, i hvilket omfang intentionerne med loven fra 1977 var/ er blevet opfyldt, ligesom der ikke spekuleres i, hvilken udvikling der ville kunne have været realiseret i perioden 1986-1997 hvis Danmark ikke havde været del af integrationsprocessen i EU. For en diskussion af den danske lovgivnings udvikling 1975-1997. (se Koch & Nielsen 1998).

Dette udgangspunkt i 1986 sammenlignes så med den kombinerede model, hvor den danske lovgivning er udstyret med en overnational overbygning i form af EU-direktiver, andre EU-instrumenter og EU-institutioner. EU-direktiverne er i princippet umiddelbart anvendelige (Pagh 1996), dvs. de er lov i Danmark parallelt med dansk lov og man kan i tvistigheder benytte EU-domstolen fremfor danske domstole. Ikke desto mindre vurderes den kombinerede model i høj grad på den danske implementering, altså de danske regler der skal "repræsentere" EU-direktiverne. Dette gøres bla. fordi det er de danske regler der forudsættes brugt mest i Danmark, hvilket også viser sig at holde stik igennem udredningen. En delvis undtagelse er brugen af EU's skærmterminaldirektiv, hvor en del aktører, især aktører udenfor det danske arbejdsmiljønetværk, direkte har brugt direktivet fremfor de danske bekendtgørelser og anvisninger.

Metode

Karakteren af de fænomener der indgår i udredningens hovedproblem indebærer i sig selv, at en udtømmende fremstilling er umulig.Bare EU's lovgivning på arbejdsmiljøområdet, den danske implementering og den danske praksis er hver især komplicerede sammensatte størrelser.
Hertil skal lægges udredningens ressourceramme. Omvendt er de to ovennævnte forhold ikke nødvendigvis afgørende anderledes end i videnskabeligt arbejde iøvrigt.

Den ovenstående model søges dækket ind med dataindsamling og med studie af en række skriftlige kilder. For at dække processen ind opereres med følgende metode elementer

Retsdogmatisk element (Nielsen 1993)
Retssociologisk element (Bruun 1987 mfl)
Implementeringselement (Winter 1990)
Arbejdsmiljøforsknings element (Nielsen og Koch 1997, Borg og Buur 1997 m.m.)

Se nedenfor

Ressourcebegrænsningerne håndteres ved en ujævn dybde i analysen på en række punkter. Som eksempel kan nævnes analysen af de eksisterende direktiver. Her udvælges to områder til en nærmere analyse (Kemi og skærmterminaler). Ved vurdering af reguleringens bogstav fokuseres på rammedirektivet og de tilhørende tretten særdirektiver. Vurderingen foretages ved at sammenstille selvstændige vurderinger og analyser med vurderinger foretaget af andre aktører, eksempelvis arbejdsmarkedets parter og myndighederne. EU's håndhævelse diskuteres udfra kommisssionens handlingsprogrammer og evalueringsaktiviteterne. Endelig vurderes den praktiske betydning vhja en generel arbejdsmiljøundersøgelse.

De enkelte elementer i analysen:

Som nævnt bygger analysen på følgende elementer, der er delvist overlappende.

Retsdogmatisk element (Nielsen 1993)
Retssociologisk element (Bruun 1987 mfl)
Politologisk element (Palumbo et al 1990 mfl)
Implementeringselement (Winter 1990)
Arbejdsmiljøforsknings element (Nielsen og Koch 1997, Borg og Buur m.m.)

Det Retsdogmatiske element

Dette element består i sammenligning af lovgivningens bogstav og rubricering under forbedringer, forringelser og neutrale ændringer. Sammenligningsgrundlaget er i hovedtræk dansk arbejdsmiljølovgivning fra 1986. Analysen sammenstiller forskellige såkaldte retskilder typisk en eller flere bekendtgørelser fra 1986 med de implementerede bekendtgørelser i 1997, eller med direktivteksten fra de relevante direktiver, eller med kombinationen.
Ved gennemførselen af denne sammenstilling kombineres selvstændig analyse med andres analyser især Nielsen (1993), men også fra Direktoratet for Arbejdstilsynet, bl.a. evalueringsrapporter og parallelopstillinger. Parallelopstillingerne blev udarbejdet i forbindelse med implementeringen af direktiverne, og er opstillinger som bestemmelse for bestemmelse stiller EU-direktivernes artikler op overfor de danske lovhjemler, såvel eksisterende som forslag til nye. Og således viser hvordan direktiverne skal implementeres. Hovedparten af de benyttede parallelopstillinger stammer fra 1992 og dækker implementeringen af minimumsdirektiver som rammedirektivet, skærmterminaldirektivet, arbejdsmedicinske undersøgelser mfl. (DirAT 1992). Evalueringsrapporterne stammer fra 1996 og 1997 og dækker minimumsdirektiver i tilknytning til rammedirektivet. Se referencelisten (DirAT 1997 a-g).
Der er gennemført *interviews* med en række aktører for at indhente vurderinger af forbedringer og forringelser. Her er især indhentet vurderinger fra de centrale arbejdsmarkedsparter og Direktoratet for Arbejdstilsynet (Der er i alt foretaget 18 interviews eller samtaler se listen bagi rapporten). Disse er indarbejdet i analysen.

Det retssociologiske element

Dette element er mest brugt til kontrastvæske ift det materielt retslige, der er i fokus. Men der er samtidig søgt praktiseret en åbenhed overfor ikke materielretslige ændringer, f.eks. symbolske processer, forenklinger og klargøring af lovgivningen som mål i sig selv etc.
Endelig benyttes dette element i den afsluttende diskussion.

Det politilogiske element

Der er via litteratur og interviews forsøgt gennemført en beskrivelse og analyse af de politiske processer i det danske system såvel som i EU.

Der er gennemført *interviews* med en række aktører for at indhente beskrivelser og vurderinger fra de centrale arbejdsmarkedsparter, Direktoratet for Arbejdstilsynet, DG-V, TUTB og lokale arbejdsmarkedsaktører.

Implementerings elementet

Fokus her er på håndhævelse (der benyttes som det engelske enforcement). Det vil sige tilsynsmyndighedernes praksis, vejledninger, påbud men også informationsindsatser, økonomiske virkemidler (udviklingsprogrammer), aftaler, vidensopbygning og vedligeholdelse (støtte, BST) samt domstolene.

Interviews er foretaget med Direktoratet for Arbejdstilsynet og arbejdsmarkedets parter.

Der foreligger ikke danske undersøgelser, der på virksomhedsplan har evalueret på EU-direktivers effekt på arbejdsmiljøet. Dette skal ses i kontrast til det engelske arbejdstilsyn, der har gennemført en hel række detaljerede spørgeskemaundersøgelser i forbindelse med de igangværende EU-evalueringer (se afsnittet om disse i kapitel 2b).

Arbejdsmiljøforskningselementet

Der er ikke foretaget selvstændige analyser af arbejdsmiljøets udvikling. Derimod er lokale arbejdsmiljøaktører blevet interviewet.
Udredningen støtter sig til en række undersøgelser, der analyserer forskellige udsnit af arbejdsmiljøets udvikling i Danmark uden direkte at analysere hvilke drivkræfter, der fører til arbejdsmiljøets udvikling og som derfor ikke forholder sig direkte til EU-relaterede lovreformer. Men som inddirekte forholder sig til deres effekt fordi den undersøgte tidsramme eller det undersøgte arbejdsmiljøproblem ligger i forlængelse af et direktiv. Et eksempel på dette er Johansson(1997), der undersøger 500 skærmterminalarbejdspladser i Århus Amt i perioden efter den endelige implementering af skærmdirektivet , den danske bekendtgørelse og den danske anvisning. Denne undersøgelse omtales i kapitlet om skærmterminaler.

Når det kommer til effekten af det ret bredspektrede EU-direktivsæt giver denne udrednings rammer ikke mulighed for mere udtømmende analyse end de muligheder tilsvarende generelle analyser giver. Her benyttes Arbejdsmiljøinstituttets undersøgelser af lønmodtagernes arbejdsmiljø foretaget i 1990 og 1995 (Ørhede et al (1992)Borg& Burr (1997)). Disse undersøgelser baserer sig på selvvurderede påvirkninger og selvvurderet helbred. Borg og Burr påpeger selv, at selvrapportering af påvirkninger indebærer at man bliver afhængig af medarbejdernes vurdering og mulige ændrede vurdering af påvirkninger fra 1990-1995 (Borg&Buhr 1997 s.31).
Det er almindeligt anerkendt at en række mekanismer kan ændre medarbejdernes opfattelser af arbejdsmiljøet. Selvstændige ekspertvurderinger giver ofte et langt mere kritisk billede. Se f.eks. Johansson 1997 hvor ansattes vurderinger sammenstilles med ekspertvurderinger.

Interviews

Der er gennemført 18 interviews og samtaler i alt omend med forskellig længde og struktur. Der er udvalgt interviewpersoner med udgangspunkt i ekspertviden på et område kombineret med en vis balancegang imellem arbejdsgiver - arbejdstager - myndighed og uden hensyn til holdningen til folkeafstemningen om Amsterdamtraktaten (se nedenfor). Der er dog ikke tilstræbt en fuldstændig balance på alt for enkle kriterier: ja/nej sigere eller de tre ovennævnte grupper. Og der er i praksis en overvægt af myndighedsrepræsentanter fra Direktoratet for Arbejdstilsynet og en undervægt af lokale arbejdsgivere. (se listen over interviewpersoner i referencelisten bagi rapporten).

Men der er pga. den begrænsede ressource ramme sammenlignet med den brede problemstilling måttet skæres benhårdt i antallet af interview. Eksperter og centrale observatører har derfor i flere tilfælde måttet forbigåes til fordel for brug af skriftligt materiale.

De længere interviews - 7 i alt - gik på tværs af hovedparten af udredningens struktur. De udvalgte interviewpersoner blev her tilbudt en forhåndstilsendt dagsorden for interviewet. Og fik desuden tilbudt et gennemsyn af de dele i udredningen, hvor de direkte blev refereret. Denne metode blev benyttet for at spare interviewreferater væk med henvisning til udredningens ressourceramme. Tre interview personer tog imod tilbuddet om et gennemsyn af udredningens afsnit hvor de selv blev nævnt og deres kommentarer indarbejdet eller fremstillingen ændret som konsekvens heraf.

De kortere telefoninterview -7 i alt- tog sigte på at belyse et enkeltdelemne eller område i udredningen. Også her tilbudtes dele af udredningen til gennemsyn, hvilket en interviewperson tog imod.

De resterende 4 samtaler m.m. er mere forskelligartede kilder såsom seminaroplæg, diskussion og dialog ved egne seminaroplæg m.m.

Interviewene og samtaler m.m. refereres i teksten som navnet på interviewpersonen i parantes, eksempelvis "(Roos)". En sådan reference dækker én sætning og det er i almindelighed i fremstillingen forsøgt at benytte flere referencer til at opbygge en fremstillingen. I ét afsnit kan der derfor optræde sætninger uden reference, der er forfatterens fremstilling, kombineret med sætninger med reference til forskellige tekster og interviewpersoner umiddelbart efter hinanden. Denne fremstillingsform er valgt fremfor direkte interviewcitat, blandt andet fordi ressourcerammen for udredningen ikke tillod udarbejdelse af egentlige interviewreferater. Som ellers kunne danne baggrund for øget brug af direkte citat.

I enkelte tilfælde har interviewpersonen bedt om anonymitet, hvilket er realiseret som eksempelvis "(sikkerhedsrepræsentant)", "(central placeret aktør)" eller lignende.

Studie af skriftlige materialer

Som det fremgår af referencelisten bagi rapporten er en række forskellige kilder inddraget i fremstillingen. Hertil kommer først og fremmest *direktivteksterne* til arbejdsmiljøorienterede direktiver, der er gennemgået som led i den retsdogmatisk inspirerede analyse. Der er godt 160 direktiver i kraft, hvoraf der er tale om udpluk, udvalgt så de så vidt muligt giver et dækkende billed. Dækningen er størst på direktiver under artikel 118A og noget mindre for 100A direktiver. Hertil kommer andre områder. Det fremgår af de enkelte kapitler, hvilke direktiver der konkret er analyseret. De refereres med EU's notation: 88/379/EØF (rådsdirektiv nr 379 fra 1988 under EØF-traktaten).

Til støtte for analysen af lovgivningens bogstav er endvidere benyttet parallelopstillinger, regeludvalgsbetænkninger m.m. fra den danske implementering. Væsentlige dele af dette materiale stammer fra den aktindsigt, der søgtes om og som Arbejdsministeriet bevilgede i december-januar 1998.

Til støtte for undersøgelsen af den politiske proces, der fører til reguleringen er brugt en lang række forskellige typer skriftlig materiale; rapporter, notater, breve, avisartikler m.m.
I undersøgelsen af håndhævelsen er brugt materiale fra Arbejdstilsynet (statistikker årsrapporter m.m.) og fra EU (handlingsprogrammer m.m.).

Endelig er en lang række rapporter og bøger benyttet. Bla. til at dække arbejdsmiljøets udvikling.

Der refereres fyldigt i udredningen til dette materiale og der benyttes forskellig referencemetode for de forskellige typer: rapporter, bøger, artikler og avisartikler henholdsvis aktstykker og notater. Første type refereres med forfatternavn og år. Anden type med myndighedsnavn og evt nummer og år.

I skyggen af en folkeafstemning?

Det kan indvendes mod en udredning af denne type, at den ikke kan gennemføres med ordentligt resultat tæt op af en folkeafstemning. Interview-personers vurderinger risikerer at blive altovervejende politiske. Det har endvidere været fremme i pressen at regeringen skulle have mobiliseret embedsmændene i den forestående debat om Amsterdam (Dørge (1997)). Begge disse potentielle problemer må vurderes ikke at have været markant problem i arbejdet. Tværtimod har en række enkeltpersoner, embedsmænd og organisationer uden forbehold stillet sig til rådighed og givet detaljerede vurderinger af de efterspurgte enkeltspørgsmål.

Metodisk blev dette understøttet på følgende måde: Ved udvælgelsen af interviewpersoner, blev det forsøgt håndteret at nogle interviewpersoner var tilknyttet organisationer, der eksplicit har taget stilling til EU og Amsterdam (ja-sigere). En stillingtagen, der formodes at være en anden end rekvirenternes (FMU og AAA) (nej-sigere). Udredningens uafhængighed af rekvirenterne blev her betonet. Kun en enkelt udvalgt interview person afstod direkte fra interview med henvisning til, at hendes organisation havde vedtaget et ja til Amsterdam. En beslutning, der formentlig skyldes at hendes egne erfaringer med arbejdsmiljøregulering, der havde tilknytning til EU'spørgsmål var mindre gode. De øvrige interviewpersoner, blev naturligvis ikke afkrævet deres personlige stillingtagen til Amsterdam. Derimod blev Amsterdam-traktaten håndteret ved at spørge til organisationens/personens analyse af indholdet i traktaten. Endelig fik interviewpersonerne som tidligere nævnt mulighed for at se og kommentere de dele af udredningen, hvori de selv var refereret.

Videre stillede den forestående folkeafstemning naturligvis også krav til udrederen. Det er her forsøgt praktiseret at benytte samfundsvidenskabelig metode (interview, tekstanalyse mv.) og gå åbensindet og balanceret til værks ved bl.a. konsekvent at analysere materialet over læsten "neutrale forhold, forringelser og forbedringer".

Andre begrænsninger

En række arbejdsmiljøområder repræsenterer hele næsten selvstændige vidensområder. Det gælder for eksempel maskinsikkerhed, kemi og psykisk arbejdsmiljø. Det har ikke systematisk være muligt at opnå samme dybde i analysen på alle områder. Dette viser tilbage til den centrale begrænsning: de begrænsede ressourcer.

Der synes endvidere at være en vis tendens til, at danske aktører vurderer egen rolle i EU-processerne meget positivt. For at sikre uafhængig information om dette er der lavet to interview med EU-aktører (en rep. Fra DG-V og en fra TUTB), der begge understreger at dette er en del af det politiske spil og ikke et specielt dansk fænomen. Haigh fremstiller det som en del af forhandlingstaktikken imellem det nationale og overnationale niveau (Haigh). Ved en EU-relateret konference undertegnede deltog i, oplevede man da også både svenske og engelske repræsentanter tage ansvar for elementer i direktiver, som har en anden historie i dansk sammenhæng. Det har imidlertid ikke været muligt at forfølge denne svaghed yderligere. Der er næsten total dominans af danske aktører i udredningen.

2.a Eksisterende Direktiver

Dette kapitel og de to følgende kapitler vurderer tilsammen de eksisterende arbejdsmiljødirektiver med hovedvægt på minimumsdirektiver efter artikel 118 A. I dette kapitel beskrives først den historiske udvikling siden 1980 i Danmark og EU. Derefter gennemføres en analyse af reguleringens bogstav (i afsnittet "status 1997"). Næste kapitel vurderer derefter den praktiske betydning af denne regulering. Endelig vurderer det næstfølgende kapitel om dynamikken i lovgivningen. De tre kapitler tilsammen dækker den standardanalyseramme som også benyttes i kapitlerne om skærmterminaler, kemi og produktdirektiver og standarder.

Historisk rids 1980-1997

1980-1990 Dansk lov-udvikling stoppes af dansk regering

Den nye arbejdsmiljølov fra 1977 konsoliderede på mange områder de grundprincipper som dansk lovgivning på arbejdsmiljøområdet har bygget på i meget af dette århundrede. Først og fremmest var arbejdsmarkedsparternes rolle som integreret del af regeludviklingen fastholdt.
Samtidig er den en rammelov med indbygget progression; lovgiverne forudså at loven skulle kunne fornys løbende, så den var ajour med den tekniske og sociale udvikling.

Fra 1974 og til 1984 var der en klar udbygning af arbejdsmiljø-organer og regler igang. SIO blev udvidet og BST etableret. 1977-loven indebar en brug af det brede sundhedsbegreb som bl.a. betød at staten ønskede at regulere det psykiske arbejdsmiljø. Men også det kemiske område blev bedre dækket med 1983 bekendtgørelsen om stoffer og materialer og med en række grænseværdier. Arbejdet med det psykiske arbejdsmiljø blev i en periode blokeret af DA som dog i 1983 måtte acceptere en bekendtgørelse om arbejdets udførelse, som indebar nogle ret begrænsede muligheder for indgreb i det psykiske arbejdsmiljø. Vigtigere blev den borgerlige regering efter 1984-s politik. nedskæring af AT, bremsning af BST-udbygningen (se figurerne i kapitel 2b) og yderligere afmontering af reguleringen på det psykiske arbejdsmiljø. (via Grete Fengers folketingsredegørelse, hvor området blev betegnet som bedst egnet for rådgivning).

I juni 1985 udsendte kommissionen en hvidbog om realiseringen af det indre marked. Heri opregnedes 300 forslag til direktiver der skulle gennemføres (KOM(85) 310).

I 1986 udarbejdedes traktaten om det europæiske fællesskab (EØF), herhjemme mest kendt som „pakken". Pakken skulle indføre det fri indre marked og etablerede samtidig et udvidet grundlag for en EU-regulering af arbejdsmiljøområdet (artikel 100 og 118 A). Hvornår forberedelserne af dette blev klart for danske regeringer og embedsmænd vides ikke

I 1987 annonceredes det „lovprogram" der skulle gennemføres på arbejdsmiljøområdet som konsekvens af vedtagelsen af pakken, specielt vedtagelsen af artikel 118A. Heraf fremgår, at der vil blive taget initiativer på en lang række områder (KOM 88/C28/02):

1. Der vil blive lavet foranstaltninger der kan medvirke til at sikre realiseringen af det indre marked i form af sikkerhedskrav til produkter (det der senere bliver til bl.a. maskindirektivet).
2. Der skal laves direktiver indenfor "sikkerhed og ergonomi". De emner der nævnes, bliver senere til rammedirektivet og nogle af de underliggende direktiver. Men f.eks. er skærmterminaler og manuel håndtering ikke nævnt direkte.
3. Der er planer om direktiver og aktioner ift. højrisikosektorer. Her nævnes søfart-, landbrug- og bygge og anlægssektorerne. Men minedrift og offshoreindustri nævnes ikke.
4. Der skal laves en række direktiver på kemiområdet.

I årene efter vedtages direktiv efter direktiv på området (se liste over datoer for vedtagelse og oversigt i afsnittet om "lovens bogstav"). Det er såvel maksimums som minimumsdirektiver. Men programmet var også i udvikling. I juni 1989 ved rammedirektivets vedtagelse mente man således, at behovet for særdirektiver var direktiver om

- arbejdsstedet
- arbejdsudstyr
- personlige værnemidler
- arbejde med skærmterminaler
- håndtering af tunge byrder, der medfører risiko for lændeskader
- midlertidige og mobile arbejdssteder
- fiskeri og landbrug.

I december 1989 offentliggøres kommissionens handlingsprogram for realisering af den sociale dimension (KOM(89) 568). Heri er et arbejdsmiljøafsnit, med nogle direktivforslag, som delvist overlapper med ovenstående liste, men også forslag om direktiver om offshore og mineindustri. Og desuden forslag om beskyttelse af gravide og unge. Som det vil fremgå af statusafsnittet nedenfor er der i 1997 tilknyttet 13 særdirektiver til rammedirektivet og desuden enkelte nye direktiver under artikel 118A, der ikke er tilknyttet rammedirektivet.

Direktivet om sikkerhedsdatablade, der henhører under artikel 100A indebærer ved sin fremkomst en klar forringelse af eksisterende dansk lovgivning (Arbejdsministeren 1991, Bundsgård 1994). Den danske anerkendelse af hjerneskader som følge af organiske opløsningsmidler undermineres. Listen over kræftfremkaldende stoffer er markant kortere end den danske (se iøvrigt kapitel 4 om kemi).

I de sene firsere deltager den danske myndighed og de danske arbejdsmarkedsparter aktivt i forhandlinger om de forskellige direktivers udformning. Myndighedsrepræsentanterne indgår i et direkte samspil med DG V-s embedsmænd og adskillige direktiver henter deres struktur og dele af bestemmelser direkte fra danske bekendtgørelser og vejledninger oversat til engelsk (Sheye, Overgård Hansen) Eksempler på arbejdsmarkedsparters bidrag er LO og DA's bidrag til rammedirektivets udformning og Prosas bidrag til skærmterminaldirektivet. Såvel LO/DA's indsats som myndighedernes er et forsøg på at indskrive dansk reguleringstradition i EU og rammedirektivet og direktivet om arbejdsudstyr er succesfulde eksempler (Sheye, Overgård Hansen, Bundsgård (1994)).

Total opbremsning af selvstændigt dansk regelarbejde

Ihvertfald fra 1990 standsedes det selvstændige danske regelarbejde (Kirkegårds brev til arbejdsmarkedsudvalget se figur). Fra foråret 1991 arbejdedes intenst i direktorat og ministerier på implementering dvs. udarbejdelse af danske bekendtgørelser. Parter enedes om at implementering skulle ske på præcis direktivernes niveau, arbejdsgiverne gav til gengæld afkald på økonomiske konsekvensberegninger af forslagene (se afsnittet dansk regelarbejde, under "Status" nedenfor).

Rammedirektivets implementering gav konflikt ift. artikel om „skal" forebygge (FTFs protest). Heraf fulgte også diskussionen om skriftlig APV. Skærmterminalbekendtgørelsen medførte en udvidelse af dansk regulering på dette område - se afsnittet herom i kapitel 2b.

På nogle områder gav implementeringen altså forbedringer ift. 10 års opbremsning af regelarbejdet.

Tiden efter Maastricht: fra håndhævelse til deregulering

Arbejdsmiljøåret var 1992-93. Det danske formandsskab så noget symbolsk i, at begyndelsen på det indre marked og arbejdsmiljøåret var sammenfaldende. Maastricht-traktaten havde ingen direkte indflydelse på udarbejdelsen af regler på arbejdsmiljøområdet. Men Maastricht bidrog til fastholdelsen af underlæggelsen af det sociale under det økonomiske (Vogel 1997a). Subsidarietetprincippet blev knæsat i Edinburg (dec. 1992). Men stemningen var til yderligere underlæggelse af det sociale."flexibilitet blev en besættelse" (Vogel 1997 a).

Arbejdsmarkedsudv. alm.del. bil. 413

9 SEP. 1992

Folketingets Arbejdsmarkedsudvalg
Christiansborg
1240 K

Dato
Kontor 3.
Sagnr. 2244-1
Sagsbeh. BBA
Dagsnr. 3
Modtagers sagnr.

...get
... og helhedsor... ...995. Arbejdstilsynet forventer at kunne fremlægge og drøfte dette med Branchesikkerhedsrådene i løbet af 1993.

På regelsiden opretholdes målsætningen om en begrænsning af nye nationale regelaktiviteter til et minimum, ikke mindst set i lyset af at implementeringsarbejde af EF-regler prioriteres som værende national regelaktivitet. Det stigende antal regel- og normarbejder i EF- og CEN-regi vil ligeledes være med til at begrænse øvrige nationale regelaktiviteter.

Arbejdsministeriet er enig i parternes ønske om at udbygge samarbejdet med arbejdsmarkedets parter i det forberedende direktivarbejde, ved implementering af direktiverne og i forbindelse med efterlevelsen af ... for at sikre en høj arbejdsmil... af reglerne. Arbejdsmini...

Henrik Grove

Dansk lovarbejde

Ikraftværende bekendtgørelsers oprindelsesår efter Schultz arbejdsmiljødatabase 1997.

	DK-regler Netto	Brutto Antal	EU-impl	Havanlæg	Kommentarer
1935-73	9	9			
1973-79	11	12	1		
1980	4	4			
1981	3	3			
1982	1	1			
1983	6	7		1	
1984	1	2		1	
1985	5	5			
1986	5	7	2		
1987	4	5		1	
1988	5	11		4	gas + luftfart 2
1989	1	3	2		
1990	3	6	2	1	
1991	2	9	6	1	
1992	2	14	13	4	
1993	3	16	12	5	
1994	2	12	9	4	
1995	3	10	6	1	
1996	2	16	13	4	
1997	2	5	3		

Det selvstændige danske regel arbejde (" DK-regler Netto" i figuren) fremkommer ved at fratrække bruttoantallet med bekendtgørelser, der skyldes EU-implementering og bekendtgørelser på Energistyrelsens område relateret til havanlæg. Havanlægs bekendtgørelserne er som oftest mindre tilpasninger af de øvrige mere generelt gældende : "arbejdets udførelse" bliver til "arbejdet udførelse på havanlæg".

Der ses et markant fald fra 1983-88 niveauet til et lavere fra 1989.
Samtidig ses en EU- pukkel fra 1992-1996. Det er med denne opgørelse svært at se vigtigheden af den pågældende bekendtgørelse og "tilfældigheder" kan afgøre om færdigggørelsen bliver i det ene eller det andet år.

Revisioner af overordnede bekendtgørelser (hovedbekendtgørelser):

Sikkerheds-og sundhedsarbejde: 1974, 1992, 1997
Bedriftssikkerhedstjeneste: 1978, ...,1993
Stoffer og Materialer: 1982
Arbejdets udførelse: 1983,1992, 1994
Arbejdsstedets indretning: 1992

I perioden efter 1 januar 1993 skiftede de politiske vinde i kommissionen markant. Frem til åbningen på det indre marked var kommissionens politik på arbejdsmiljøet, at efter implementeringen skulle hovedvægten i indsatsen fra Kommissionens side lægges på håndhævelse af direktiverne (Poulsen). Men da indførselen af det indre marked førte til en mobilisering af arbejdsgivere i nogle lande på grund af de omkostninger reglerne angiveligt førte til, bragtes kommissionen til at skifte kurs. F.eks. argumenterede byggefirmaer i Frankrig med at direktivet om byggepladser ville koste dem 30 Mia. FF (Sheye). Kommissionen rettede nu istedet opmærksomheden på om direktiver betød unødige vanskeligheder for virksomhederne og begyndte at diskutere regelforenkling og deregulering (Poulsen).

Dette mærkedes markant i det rådgivende udvalg om sikkerhed og sundhed. I 1991 påbegyndtes en usædvanlig proces, hvor udvalget påtog sig at udarbejde et handlingsprogram for sikkerhed og sundhed. Arbejdstagerne udarbejdede et detaljeret oplæg (Poulsen). Det lykkedes, måske lidt overraskende, at blive enige (Jepsen).
Men selvom kommissionens første reaktion var positiv blev tiden derefter trukket ud og rådets forslag blev aldrig realiseret.

I sept. 1994 nedsatte kommissionen, som konsekvens af dereguleringsdebatten en 17 mands expertgruppe, med Molitor som formand. Den officielle opgave var at simplificere lovgivning og administration. Den afsluttende rapport foreslog deregulering på en række områder (se bla. KOM(95)596). Direktiver rettet mod arbejdet skulle revideres mod det basale (Vogel 1997a). Konkret rettede udvalgets forslag sig mod maskindirektivets gennemførelse. Et forslag til 4. ændring af maskindirektivet tager højde for dette (Overgård Hansen), se også kapitel 7 om nye direktiver.

I 1995 vedtog parlamentet en kritisk kommentar til Molitorrapporten. Efterfølgende har kommissionen undgået udtrykket deregulering og kalder istedet bestræbelserne for forenkling. Og kommissionen kobler forenkling sammen med nærhed. I 1996 startedes projekt Simpler Legislation in the Inner Market (SLIM (KOM (96)204). Dette projekt har hidtil ikke set direkte på arbejdsmiljøområdet. Derimod er byggevaredirektivet med tilhørende standarder blevet undersøgt. SLIM kommer med en lang række ændringsforslag til procedurerne (se standardafsnittet. KOM(97)618).

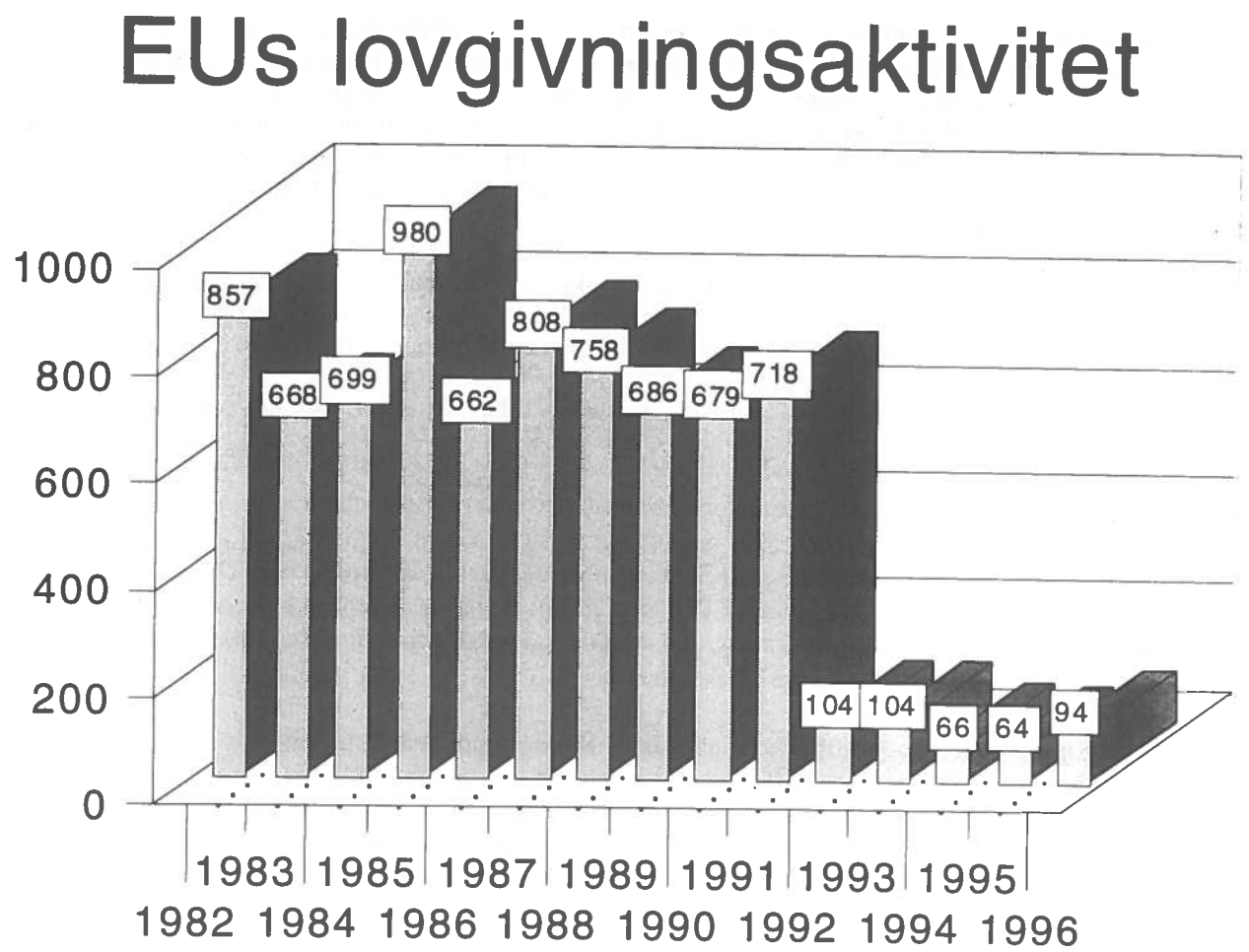
Det efterfølgende handlingsprogram fra Kommissionen på arbejdsmiljø kom i 1997 og var tre år forsinket og centreret omkring „ikke lovgivnings-aktiviteter". En rapport om sammenhængen imellem arbejdsdeling mellem kønnene og arbejdsmiljøet blev forbigået i tavshed (Vogel 1997a). Handlingsprogrammet var desuden i defensiven ift. arbejdsgiver -og arbejdstagerorganisationernes fælles forslag fra 1992.
Oprindelig skulle Arbejdsmiljøagenturet have været etableret i 1992 men der gik "politik" i adskillige spørgsmål undervejs, herunder dets geografiske placering og sammensætningen af bestyrelsen. Det kom først reelt igang i 1997.

Særlig markant var det at DG-V nedprioriterede arbejdsmiljø kraftigt ved en omorganisering og reduktion i bemanding. Og det i en kontext hvor indførselen af AM-direktiver i en række lande havde fordoblet arbejdet (Vogel 1997a).

Hvad angår SAFE-programmet, som blev fremstillet som det centrale initiativ i perioden 1996-2000, er det fortsat blokeret i ministerrådet. Diskussionen er, om det er rimeligt at fremsætte et sådant udviklingsprogram med hjemmel i artikel 235, gummiparagraffen i Maastricht-traktaten.

Amsterdamtraktaten synes mere end nogensinde at underlægge det sociale under „konkurrenceevne"-tvangen (Vogel 1997b), eller i det mindste at fastholde den underlæggelse i lovteksterne, der har været gældende siden Romtraktaten (se kapitel 8 om amsterdamtraktaten)

Med hensyn til det i 1988 formulerede lovprogram resterer blandt andet direktivet om kemiske agenser. Her opnåede ministerrådet en fælles holdning i sommeren 1997. Parlamentet behandlede forslaget sent i 1997 (se kapitel 7 om nye direktiver).
I hele denne periode er en lang række standardiseringskomiteer igang med udmøntningen af diverse standarder bl.a. som følge af maskindirektivet (se kapitel 5 om produktdirektiver og standarder).
Direktivet om fysiske agenser er fortsat blokeret af nogle medlemsstater. Direktivet indeholder blandt andet forslag til støjgrænser.(se kapitel 7 om nye direktiver).



Disse forsøg har i store træk ikke haft problemer med EU-lovrammen. Undtagelsen er EU's regulering af statsstøtte der indebærer at EGA og Arbejdsliv og øget vækst samt puljen for forskning i forebyggelse i finansloven 1997 alle må begrænses i deres virkemidler. Dels må man begrænse støtten (max 800.000 over tre år) dels må man indskrænke målgruppen til mindre og mellemstore virksomheder. Endelig bliver sidstnævnte program ændret til forskning og tjenesteydelser fremfor virksomhedsstøtte.

Konklusioner

En arbejdsmiljøregulering, der kan løse de danske arbejdsmiljøproblemer er qua dansk aktiv deltagelse i EU betinget af politisk vilje på to niveauer; det danske og EU. I en lang periode i firserne var der ikke dansk vilje til udvikling af regler og anden regulering. Dette afløstes fra 1988 af en EU-lovoffensiv. Dette udløste mangeårig aktiv dansk deltagelse i udformingen på EU-plan. Indsatsen rettedes imidlertid især imod at undgå forringelser i dansk lov og havde ikke præg af offensive forsøg på at løse aktuelle danske arbejdsmiljøproblemer. I de senere firsere og tidlige halvfemsere er EGA og psykisk arbejdsmiljø markante problemer. Disse områder indgår stort set ikke i EU-reguleringen.

Status 1997

A.Reguleringens bogstav

I dette afsnit gennemgås først et overblik over samtlige gældende arbejdsmiljødirektiver.Derefter behandles det danske regelarbejde ved implementeringen. Herunder lægges vægt på rammedirektivet der diskuteres i flere underafsnit. Efter denne behandling gennemføres diskussioner af regelforenklinger, forbedringer og forværringer.

Der arbejdes fortsat med at "afhjælpe" tredie skadesforsikringsdirektivs konsekvenser for dansk arbejdsskadeforsikring (se kapitel 6 om andre EU-politik områders betydning for arbejdsmiljøet).

Ny dansk offensiv ?

I perioden efter 1992 har der været flere typer initiativer fra de danske parter og staten der forsøger at formulere offensive reguleringsformer indenfor den danske nationalstats rammer:

- EGA-handlingsplanen og efterfølgende aftaler om arbejdsskadeforsikring, BST udbygning og SIO-udvikling er LO/DAs forsøg på at formulere nye typer løsninger baseret på parternes indsats

- Handlingsplanen 2005 og efterfølgende lovreformer

EU's arbejdsmiljølovgivning består af godt 160 direktiver. På oversigten på næste side er sammenstillet 159 direktiver, ændringer og tilpasninger til direktiver, som den fremgår af en opstilling lavet af Direktoratet for Arbejdstilsynet i 1996. Traktathjemmelen er angivet og er udover 100A og 118A, 130S, en artikel der omhandler eksternt miljø.

Hertil kommer vedtagne standarder, der er detaillovgivning og kommissionsbeslutninger, som typisk er af vejledende karakter. Standarderne, heraf omkring 270 vedtagne, omtales i et følgende afsnit. Kommissionsbeslutningerne indeholder blandt andet beslutningen om nedsættelse af det rådgivende udvalg for sikkerhed og sundhed i Luxembourg, den anbefalede liste over erhvervssygdommene og kommissionens generelle mandat til standardorganisationerne ift. harmonisering til standarder. AT's internationale sekretariat peger på i alt 13 kommissionsdokumenter. Derimod er kommissionsdirektiverne talt med i de 159 ovenfor, der ellers som hovedregel er direktiver vedtaget af et ministerråd.

For at realisere det indre marked annoncerede Kommissionen i 1985 et direktivprogram på 300 direktiver. Ved sin sidst offentliggjorde status i slutningen af 1996, var 276 direktiver på plads, heraf krævede 222 national implementering. Danmark havde indført 217 direktiver, 3 var ikke anvendelige i Danmark og 2 manglede (EU-referat af rådsmøde november 1996).

Disse tal afspejler en ganske massiv indsats fra EU- apparatet og fra de nationale myndigheder og parters side over en ti-årig periode. Selvom det indre marked ikke hverken lovgivningsmæssig eller i praksis er realiseret (UNICE1997, EU 1996), er i det mindste store dele af direktivlovgivningsarbejdet nu overstået og også implementeret i den enkelte lande. EU oplyser at 94,3% af direktiverne er implementeret (EU-referat af rådsmøde november 1996). Men som det fremgår af en oversigt over implementerede arbejdsmiljødirektiver udarbejdet af SID og SALA er der fortsat landeforskelle: Italien,Belgien, Spanien, Portugal og Grækenland mangler alle mere end 20 direktiver. De skandinaviske lande og Østrig mangler alle mindre end 2. (SID& SALA 1997). SID&SALA regner sikkerhedsdatabladsdirektivet og dets første ændring som værende ikke implementeret, fordi Danmark har benyttet sikkerhedsklausulen imod disse to retsakter.
Der tilbagestår langt mere behersket direktivlovgivningsaktivitet. Men på standardområdet er situationen nærmest kaotisk. Alene indenfor maskindirektivets område er der planlagt 700 standarder, heraf er ca 100 vedtaget (AT 1996). Standarderne og De direktivforslag der endnu kun er forslag, eller fremlagte som ideer diskuteres i et følgende kapitel.

Oversigt over direktivområder og antal direktiver

(iflg AT's internationale sekretariat 1996)

Område	Artikelhjemmel	Antal
Arbejdsmiljø		
Agensdirektiver	118A	11
Rammedirektiv om s. og s. (skærmterminaler, gravide arbejdsstedet m.m.)	118A	21
Ialt		(32)
Produktrelateret:		
Simple Trykbeholdere	100A	10
Land- og skovbrugs traktorer	100A	29
Entreprenør materiel	100A	4
Maskiner.løfteapparater	100A	12
Støj	100A	20
Personlige Værnemidler	100A	4
Ioniserende Stråling	-	5
i alt		(86)
Kemi:		
Seveso	130S	3
Klassificering af farlige stoffer	100A	4
Markedsføring af farlige stoffer og præparater	100A	13
Klassificering af farlige præparater (sikkerhedsdatablade)	100A	4
Risikovurdering af stoffer	-	2
Pesticider	-	6
Bioteknologi	130S	3
Kosmetik	-	3
ialt		(38)
Diverse		
Medicinske Anordninger	-	2
God laboratoriepraksis	-	1
Total		**159**
til sammenligning		
SALA og SID (1994)		136
Schultz arbejdsmiljøinformation (1997)		73

Oversigt over direktiver knyttet til Rammedirektivet (89/391/EØF) under artikel 118A

Særdirektiv nr	Emne	Nummer/EØF
1.	Arbejdsstedet	89/654
2.	Arbejdsudstyr (maskiner mv)	89/655
3.	Personlige værnemidler	89/656
4.	Håndtering af byrder	90/269
5.	Skærmterminaler	90/270
6.	Kræftfremkaldende stoffer	90/394
7.	Biologiske agenser	90/679
8.	Midlertidige og mobile byggepladser	92/57
9.	Signalgivning	92/58
10.	Gravide	92/85
11.	Boringsrelateret udvindingsindustri	92/91
12.	Udvindingsindustri over/under jorden	94/104
13.	Fiskefartøjer	92/103

2. Centrale direktiver knyttet til artikel 100A

1.	Maskinsikkerhed	89/392
2.	Personlige værnemidler	89/686
3.	Simple trykbeholdere	87/ 404 mfl.
4.	Sikkerhedsdatablade	91/155
5.	Markedsføring af farlige stoffer og præparater	76/769
6.	Støj	79/113 mfl.
7.	Traktorer	75/15 mfl.
8.	Entreprenørmateriel	84/532 mfl.
9.	Hejse- og løfteapparater	84/528 mfl.

Dansk regelarbejde

Minimumsdirektiverne implementeres efter deres bogstav og ikke mere. Dette sker som konsekvens af i første omgang en forståelse mellem arbejdsmarkedets parter og den daværende borgerlige regering, i den afgørende implementeringsperiode (1991 og 1992). Og efterfølgende en uændret forståelse mellem parterne og den nye firpartiregering (1993). Forståelsen grundlægges i en skriftlig aftale mellem de centrale parter fra omkring 1987 om implementering af EU-direktiver. Heri afstår de private og kommunale samt amtslige arbejdsgivere fra at kræve det udvidede totalbalance princip (DUT) og økonomiske konsekvensberegninger (økb) brugt på EU-direktiver (Overgård Hansen).
Da det kom til den centrale implementeringsperiode fra 1990 - foråret 1993 var denne generelt karakteriseret ved på den ene side en relativ passiv myndighedsindsats; man henholdt sig til at hovedopgaven var implementering af direktiver. På den anden side havde LO og DA en forståelse, der ledte til at flere centrale spørgsmål indenfor arbejdsmiljøområdet blev "løst" ved partsaftaler helt frem til 1995: Ydre miljø/IMO, EGA, Psykisk arbejdsmiljø, Arbejdsskadeforebyggelse, BST og SIO (Koch&Nielsen 1997).

Forståelsen mellem parterne i denne periode i forbindelse med direktiv implementeringen gik i korthed ud på at LO afstod fra at stille videregående krav og DA afstod fra at kræve økonomiske konsekvensberegninger, hvis direktiverne implementeredes lige på ordet. I forhandlingerne argumenterer især direktoratet og DA for minimumsniveauet, mens LO forsåvidt er enig med DA, men har svært ved at styre sit bagland, der er enkeltforbund, der får krav rejst i forhandlingerne (centralt placeret observatør). Både LO og DA organiserer deres arbejde med baggrundsudvalg for forhandlerne, hvor medlemsorganisationerne er repræsenteret.

Betænkningerne fra regeludvalget under arbejdsmiljørådet afspejler dette: DA truer i betænkningen om arbejdsmedicinske undersøgelser med at igangsætte økb, men gør det dog ikke (Dir for AT 1992) . I betænkningen om skærmterminaler får DA stoppet et krav om indstilleligt skærmbord ved at henvise til at det er udover minimumskravene (Dir for AT 1992). Ved udarbejdelsen af betænkningerne om arbejdets udførelse og virksomhedernes sikkerheds- og sundhedsarbejde er det de konflikter som diskuteres ifbm rammedirektivet, der afspejles i regeludvalgets betænkning, men ikke noget med relation til ovenstående forståelse. (Dir for AT 1992)

Der er varierende fortolkninger af forløbet, eksempelvis vurderer Torben Jepsen (DA) at LO og DA så ens på tingene, mens Direktoratet på forhånd havde besluttet at "vi kører ikke længere" (Jepsen). Jan Toft Rasmussen (LO) vurderer, at LO ønskede at give den en ekstra tand udover minimumsniveauet (Toft Rasmussen). Medens Knud Overgård Hansen vurderer at regeringens betydning for forløbet var ret inddirekte, men at DA følte sig sikrere i sadlen med sine krav om minimumsimplementering og var ikke meget for at gå videre. LO var tilsvarende usikrere, men affandt sig med det og henholdt sig til at det var relativt få områder, der ikke var dækket i forvejen (Overgård Hansen). Det krævede "politiske armkræfter" i forhandlingerne hvis man ville gå videre (Overgård Hansen).

Implementeringen er oppe i højt gear fra august 1992- december 1992. I den sidste uge af året fremlægges 8 ud af 14 bekendtgørelser, der færdiggøres det år. Denne intensitet skyldes ikraftsættelsen af det indre marked pr. 1. Januar 1993. Denne dato er derfor frist for en lang række implementeringer. Det gik stærkt og arbejdsmarkedets parter havde lejlighedsvis indvendinger mod dette (Overgård Hansen).Omvendt var situationen den, at parterne i forbindelse med forhandlinger i ministerrådet og vedtagelsen af direktiverne også havde været hørt. Desuden var implementeringen præget af, at hovedparten af direktivernes bestemmelser var indeholdt i dansk lov og der var kun behov for punktvise justeringer

---

Regelarbejde i 1992: Vedtagne bekendtgørelser (Schultz 1997)

- 1181 af 18/12-92; Virksomhedernes sikkerheds- og sundhedsarbejde (SIO-bekendtgørelsen)
- 1165 af 16/12-92; Arbejdsmedicinske undersøgelser efter lov om arbejdsmiljø
- 1164 af 16/12-92; Manuel håndtering
- 1163 af 16/12-92; Faste arbejdssteders indretning
- 1109 af 15/12-92; Anvendelse af tekniske hjælpemidler (Anvendelsesbekendtgørelsen)
- 1108 af 15/12-92; Arbejde ved skærmterminaler

- 1102 af 14/12-92; Sikkerheds- og sundhedsarbejde på flytbare havanlæg
- 1101 af 14/12-92; Hejseredskaber og spil
- 912 af 19/11-92; Anvendelse af tekniske hjælpemidler på havanlæg
- 901 af 11/11-92; Anvendelse af personlige værnemidler på havanlæg
- 775 af 17/09-92; Indretning af skurvogne og lignende
- 746 af 28/08-92; Brug af personlige værnemidler
- 579 af 23/06-92; Opholdsrum m.v. på flytbare havanlæg
- 356 af 07/05-92; Forretningsorden for Arbejdsmiljøfondet

Rammedirektivets implementering

Rammedirektivet er implementeret i flere bekendtgørelser og ved at referere til eksisterende bestemmelser i arbejdsmiljøloven. De bekendtgørelser det især implementeres i er:

Bekendtgørelse om arbejdets udførelse og
Bekendtgørelse om virksomhedernes sikkerheds-og sundhedsarbejde

Men også i Bekendtgørelser om anvendelse af tekniske hjælpemidler, stoffer og materialer, faste arbejdssteders indretning, personlige værnemidler, bedriftsundhedstjeneste, arbejdsmedicinske undersøgelser, sikkerheds-uddannelse samt byggepladser og lignende arbejdssteders indretning.

Den helt centrale bestemmelse i rammedirektivet set i dansk sammenhæng er bestemmelsen om, at der skal gennemføres risikovurderinger på virksomhederne og at de skal integreres i samtlige aktiviteter i virksomheden (artikel 6 stk 3 pkt a) og at de skal være skriftlige (artikel 9 stk.2). Dansk lov havde ihvertfald siden 1983 i bekendtgørelse om arbejdets udførelse haft en bestemmelse om, at planlægning af ændringer i arbejdet skulle vurderes mhp sikkerhed og sundhed, men skriftlighed gav denne vurdering en ny rolle.

Lille artikel med stor dansk virkning: artikel 9 stk. 2, der omtaler "dokumenter"- hvilket sammen med stk 1a) førte til skriftlig arbejdspladsvurdering

Artikel 9
Arbejdsgiverens forpligtelser i øvrigt

1. Arbejdsgiveren skal:

a) have en vurdering af risici for sikkerheden og sundheden under arbejdet til sin rådighed, herun der også risici for så vidt angår de grupper af arbejdstagere, der er udsat for særlige risici
b) fastsætte de beskyttelsesforanstaltninger, der skal træffes, og om nødvendigt det beskyttelsesudstyr, der skal anvendes
c) føre en liste over arbejdsulykker...
d) udarbejde - til brug for ... myndigheder... - rapporter om de arbejdsulykker, der har ramt arbejdstagerne.

2. Medlemsstaterne fastsætter under hensyntagen til aktiviteternes art og virksomhedernes størrelse de forpligtelser, som de forskellige kategorier af virksomheder skal opfylde i forbindelse med udarbejdelse af de i stk. 1, litra a) og b), **omhandlede dokumenter**, samt ved udarbejdelsen af de i stk. 1, litra c) og d), omhandlede dokumenter.

Danske uenigheder- Arbejdets udførelse §9,10 og §4stk. 2 første sætning (!)

Implementering af rammedirektivet i arbejdets udførelse mm. Gav anledning til egentlige konflikter imellem især arbejdstagerorganisationerne og regeringen.. De væsentligste uenigheder var:

b. A.U.: **§4 stk2:** Den foretagne vurdering skal foreligge i skriftlig form. De danske embedmænds vurdering af artikel 9 var at risikovurdering skulle være skriftlig eftersom den omtales som et dokument. Omfanget af skriftligheden blev søgt begrænset igennem regelarbejdet og med en senere bekendtgørelse.

b. A.U. **§4 stk 3:** udkastet fra juli indeholdt en lang række områder man særlig skulle være opmærksom på i risikovurdering.Disse blev forhandlet ud i et bilag i regeludvalget.

Den endelige bekendtgørelse benytter dette "stykke 3" til at lade direktøren fastsætte nærmere regler for arbejdspladsvurderingen. Der åbnes en fortolkningsmulighed for at arbejdspladsvurderingen ikke skal være skriftlig på alle virksomheder, idet der skal tages hensyn til art og størrelse. Fortolkningsmuligheden blev udnyttet i den efterfølgende bekendtgørelse om APV til at indskrænke skriftligheden til BST-pligtige virksomheder samt virksomheder med særlige arbejdsmiljøproblemer. Skriftligheden er siden blevet udvidet igen, ifbm. revisionen af arbejdsmiljøloven i foråret 1997, til at skulle omfatte alle virksomheder efter årtusindsskiftet.
b.A.U.**§9:** Paragraffen omhandler arbejdsmiljøproblemer som ensidigt gentaget arbejde, tempoarbejde og isoleret arbejdet. Direktivets formulering i artikel 6 stk 2: "arbejdsgiveren iværksætter... ..foranstaltninger" bliver i denne paragraf til "det skal tilstræbes". Formuleringen skal ses i sammenhæng med § 10 og skyldes et politisk kompromis mellem de tre hovedparter omkring den oprindelige bekendtgørelse givet i 1983 (Koch et al 1997, Hansen 1984). Her er §9 den bløde uden strafsanktionering og § 10 den "hårde", hvor iværksættelsesformuleringen er "det skal sikres".

FTF protesterede langvarigt imod denne implementering og truede i en periode med at anlægge sag ved EU-domstolen.Også LO var en overgang utilfreds med bekendtgørelserne og fik udarbejdet et responsum af arbejdsmiljøretseksperten Ruth Nielsen. Heri var RN kritisk overfor forskellen mellem §9 og §10, som ikke kunne opretholdes ift. EU-ret efter RN's vurdering (se Nielsen 1993). RN lagde hovedvægten på forskellen i strafsanktionering på de to paragraffer. Regeringen svarede igen med et responsum fra kammeradvokaten, hvis essens på dette område er, at rammedirektivet må anses at være korrekt implementeret via en anden paragraf i bekendtgørelsen (§4 stk2, der henviser til artikel 6s forebyggelsesprincipper og som er ifølge kammeradvokaten er strafsanktioneret) og hvis AT i sin tilsynspraksis sørger for at give påbud på de områder der benytter formuleringen " det bør tilstræbes" (Kammeradvokaten (1993)). Men samtidig sammenkædede regeringen i december 1992 fortolkningen med den netop indgåede aftale om EGA, der netop reguleres i §9 - "tilstræbes" paragraffen. LO indstillede herefter sin kritik af implementeringen, mens FTF og AC fik udarbejdet endnu et responsum (Unmack Larsen 1993). Unmack Larsen understøtter en vurdering af, at det er §4 stk2 første sætning, der skal sikre strafssanktioneringen, men vurderer at det er en fejl at første sætning ikke er strafsanktioneret.Kommissionen rettede kritik mod dette punkt i den procedure henimod en traktatkrænkelsessag som Kommissionen indledte i 1994. Men den nugældende version af bekendtgørelsen for arbejdets udførsel fastholder forskellen imellem §9 og §10 og den manglende strafsanktionering af §4 stk første sætning.

Rammedirektivets artikel7: Forebyggelsestjenester (BST). Artikel 7 behandler bl.a. den situation hvor virksomhedens aktører ikke er kompetente nok til at løse arbejdsmiljøproblemerne. Direktivet peger her på at man så kan opsøge ekstern sagkundskab og stiller regler op for dette. I den danske implementering overføres dette hovedsagelig til krav til sikkerhedsorganisationen, men også til BST. Men den afgørende fortolkning er hvorvidt artiklen stiller krav om, at BST skal være tilgængeligt for alle. Realiteten på EU plan er, at dette ikke er tilfældet og med små og mellemstore virksomheder og hele brancher undtaget (Brendstrup & Limborg1997). Situationen er den samme i Danmark. Men kommissionen har hidtil fastholdt, at der skal være en generel og permanent mulighed for at indhente ekstern viden og kompetence. Det skal ikke blot være på særlige risikområder, som den danske BST-bekendtgørelse opererer med.

Ruth Nielsen sætter spørgsmålstegn ved om rammedirektivets generelle karakter er ordentlig implementeret i dansk lov (Nielsen 1993). F.eks. er de forebyggelsesprincipper der er placeret i hovedbekendtgørelse om arbejdets udførelse generelt gældende og burde måske derfor være placeret i rammeloven.

Øvrige punkter i rammedirektivet

"Liv, ære og velfærd". I artikel 8 stk 4 fastsættes den ansattes ret til at nedlægge arbejdet, hvis man udsættes for alvorlig og umiddelbar fare. Denne ret er implementeret ved blot at henvise til arbejdsrettens norm (norm for regler til behandling af faglig strid, 1908), §5 stk 2. Denne arbejdsretlige implementering kan Kommissionen ikke acceptere, idet de ikke finder den generel nok. Den danske regering fastholder at nor-

men også regulerer individers forhold til arbejde og arbejdsgiver og desuden ikke kun konflikter. Spørgsmålet er en del at kommissionens åbningsskrivelse og den danske regering fastholder sin holdning i svaret på kommissionens skrivelse (folketinget/EU 1997a)

Helbredsundersøgelser: Rammedirektiveret giver lønmodtageren ret til helbredsundersøgelser og dette implementeres i bekendtgørelsen om arbejdsmedisinske undersøgelser. Helbredsundersøgelser er et i dansk sammenhæng "uskønt" barn eftersom den danske indsats i hovedtræk retter sig mod forebyggelse i arbejdsmiljøet og ikke kontrol af medarbjederne.

Kommissionens kritik

Den danske regering skal orientere (notificere) kommissionen om implementeringen og kommissionen har muligheder for at bremse implementeringen. Notifikationsanmodningen blev fremsendt til kommissionen i janur 1993. Kommissionen mener ikke, at Danmark har implementeret rammedirektivets minimumsbestemmelser korrekt, dvs på tilstrækkeligt højt niveau. Kommissionen tog initiativ til et møde i 1994, hvor den fremsatte sine forbehold, Derefter var der en brevveksling i 1995. Kommissionen fremsendte en åbningsskrivelse juni 1997. Åbningsskrivelsen er et forberedelsesskridt til traktatkrænkelses retssag ved EU-domstolen). Frankrig og England og yderlige 2-3 lande har modtaget lignende åbningsskrivelser.
Der er en lang række spørgsmål kommissionen (juridiske eksperter i DG-V/F, Sheye) bygger sin sag på. Åbningsskrivelsen er ikke offentligt tilgængelig, men af den danske regerings svar af 25 august 1997 (Folketinget/EU 1997a) fremgår det, at det er følgende artikler, der rejses kritik imod:

artikel 3:	definitioner
artikel 6 :	flere arbejdstagere på en arbejdsplads
artikel 6 :	finansielle byrder for arbejdstageren
artikel 7 :	forskelsbehandling af SR
artikel 7 :	ekstern hjælp, BST
artikel 8 :	brand og førstehjælp
artikel 8 :	liv ære og velfærd
artikel 10:	adgang til oplysninger
artikel 11:	høring om oplæring
artikel 13:	arbejdstagerens forpligtelser

Den danske regering indrømmer i sit svar, at fem artikelbestemmelser skal forbedres og at yderligere to vil blive forbedret ved kommende arbejdsmiljøregler. Derimod fastholder regeringen at 6 artikelbestemmelser er korrekt indført. Heriblandt er liv ære og velfærd, definitioner, og høring om oplæring. Det er ved liv, ære og velfærd naturligvis med opbakning fra arbejdsmarkedets parter, LO (Toft Rasmussen) mfl., der opfatter denne paragraf som en af "den danske model"s kronjuveler. (se næste kapitel om håndhævelse).

Regelforenkling og tydeliggørelse

Der sker ved indførelsen af EU-direktiverne i nogle tilfælde markante forenklinger og tydeliggørelser af tidligere dansk lov. Nogle væsentlige eksempler på det:

Hovedbekendtgørelsen om *faste arbejdssteders* indretning . Denne bekendtgørelse om arbejdsstedets indretning var planlagt ifbm. realiseringen af arbejdsmiljøloven fra 1977. Der forelå et fuldstændig færdigt udkast i 1986, men det var hidtil blevet bremset i et internt dansk spil (aktindsigt Arbejdsministeriet 1998). Danske vejledninger om arbejdsstedets indretning indgik i oversat form i DG-V's direktivforberedende arbejde (Sheye). Ved denne hovedbekendtgørelse ikrafttræden opsamles en lang række bekendtgørelser og bestemmelser fra arbejderbeskyttelseslovene efter anden verdenskrig.

Adskillelse af "indretning" og "anvendelse" af *tekniske hjælpemidler*. Med maskindirektivet og direktivet om arbejdstagere brug af teknisk udstyr skelner EU-lov på den ene side mellem indretning, konstruktion af maskiner og tekniske hjælpemidler og på den anden side anvendelsen af dem. Målgruppen for disse dele er delvis forskellig fordi indretningen af tekniske hjælpemidler er rettet mod fabrikanter af teknisk udstyr,

mens anvendelsen retter sig mod virksomhedens aktører. Opsplitningen betyder at kravene til godkendelse og mærkning af maskiner henlægges til standardorganisationerne. På anvendelsessiden er den nye bekendtgørelse (Bekendtgørelse om anvendelse af tekniske hjælpemidler (Anvendelsesbekendtgørelsen) Arbejdstilsynets bek. nr. 1109 af 15. december 1992) stort set uændret ift. Den tidligere bekendtgørelse om tekniske hjælpemidler indretning og anvendelse. Den nye bekendtgørelse indeholder dog en klargøring af krav til instruktion og oplæring ifbm anvendelsen og et krav om løbende ajourføring af brugsanvisninger (§12 og 13).

Som tidligere nævnt er sådanne forenklinger og tydeliggøres ikke værdiløse fordi en meget stor del af virkningen af arbejdsmiljølovgivningen har at gøre med en signaleffekt, hvor virksomhedernes aktører må læse sig til rettigheder og pligter fremfor at kende fortolkningerne via direkte kontakt med myndigheder. En samling af regler i en eller to bekendtgørelser betyder større chancer for "gennemslag" i virksomhedernes arbejde.

Forringelser og forbedringer- Diskussion

Diskussionen af neutrale ændringer forringelser eller forbedringer gøres ved at holde de nye regler op imod de regler der eksisterede i Danmark i 1986.

Neutrale ændringer

Minimumsdirektiverne er implementeret efter deres bogstav og ikke mere. Muligheden for at skærpe lovgivningen og dermed styrke dansk forebyggelse er ikke blevet udnyttet. Dette sker som konsekvens af i første omgang forståelsen mellem de tre centrale parter. Denne implementering af minimumsdirektiverne på lavest mulige niveau svarer til de øvrige landes implementering (Vogel 1997a,b). Kommissionens juridiske efterprøvning, der er startet med rammedirektivet har vist at, den danske implementering på en række punkter lå under rammedirektivets niveau. Regeringen gav således kommissionen ret på 5 punkter.

En lang række af EU-direktivernes bestemmelser er på forhånd indeholdt i dansk lov. Rammedirektivets implementering anskueliggøres ligesom alle andre bekendtgørelser ved, at embedsmændene laver en såkaldt parallelopstilling. Forhandlingerne om disse opstillinger kunne som hovedtræk koncentrere sig om nogle få "huller". Hovedparten af direktivernes bestemmelser var indeholdt i dansk lov og der var kun behov for punktvise justeringer (Overgård Hansen)

Denne vurdering bakkes op af evalueringsrapporterne fra 1996-1997 (Dir AT 1997 a-e). Her vurderes ændringerne i rammedirektivet, i direktivet om anvendelse af personlige værnemidler, direktivet om arbejdsstedets indretning, begge som i det væsentligste er en videreførsel af eksisterende regler. Der kan være tale om tydeliggørelse, regelsanering, klargøring , men ikke egentlig forbedring eller forringelse af beskyttelsesniveauet.

Forbedringer/forringelser?

De direktiver, der typisk nævnes som havende forbedret dansk lov er blandt andet:

- rammedirektivets bestemmelse om skriftlig risikovurdering (APV)
- arbejdsstedets indretning (der manglede en hovedbekendtgørelse)
- skærmterminaldirektivet
- manuel håndtering
- gravide
- børn og unge

(Toft Rasmussen, Poulsen)

Den typiske forringelse, der nævnes er kemiområdet; sikkerhedsdatablade, farlighedsbegrebet. (Toft Rasmussen, Overgård Hansen).

I tre svar til tre spørgsmål i Europaudvalget fremlægger udenrigsministeriet en række vurderinger af forringelser og forbedringer (senest Folketinget/EU 1997, men også marts og juli 1994). Der er lagt mindre vægt

på en del af svarene fra 1994, da Arbejdstilsynet her nævner en række direktivers indhold, konstaterer f.eks. "mere detaljerede regler" og undlader at vurdere forbedringer/forringelser af beskyttelsesniveauet.

I 1997 konstateres det derimod indledningsvis:

"Det er generelt lykkedes at (få) vedtaget et beskyttelsesniveau, der mindst svarer til beskyttelsesniveauet i den eksisterende danske arbejdsmiljøregulering.. Nogle direktiver er mere detaljerede og på nogle af direktivernes områder har der ikke været en særregulering i Danmark"

I en efterfølgende gennemgang der dækker perioden marts 1994-1996 er der for eksempel følgende vurderinger:

Direktiv 94/33/EF:	**unges arbejde** det er en stramning fordi aldersgrænsen er sat op
Direktiv 92/85/EØF:	**gravide** krav om særlig vurdering af gravides arbejde, tidligere ingen regler
Direktiv 92/91& 104/ bore og udvindingsindustri	**krav om skriftlig sikkerhedsvurdering**, der fandtes tidligere ingen krav
Direktiv 93/68/ simple trykbeholdere	ingen væsentlig ændringer af beskyttelsesniveauet
Direktiv 93/112: Sikkerhedsdatablade	Danmark har påberåbt sikkerhedsklausulen, beskyttelsesniveauet er derfor uændret.
Direktiv 94/1: Aerosoler	Skærpede krav til mærkning og skønnes at hæve beskyttelsesniveauet.

Det generelle billede er at EU-reglerne, som Arbejdsministeriet/Udenrigsministeriet vurderer det, indebærer et uændret eller et hævet eller et mere detaljeret beskyttelse. Ingen lovområder udpeges som forringende af beskyttelsesniveauet.
En mere nuanceret vurdering måtte inkludere nogle af de mere kontroversielle spørgsmål som disse direktiver rejser: Direktivet om unge indebar en lang debat om det rimelige i en aldersgrænse for lønarbejde på 13 år.

Direktivet om gravide kan udlægges (og blev udlagt af bla. BKA (1991)) som forskelsbehandling sammenlignet med den eksisterende danske lovgivnings princip, om at arbejde skal være sundt for alle. Man kan deuden spørge hvorfor direktivet ikke beskytter mod reproduktionsskader, der rammer såvel kvinder som mænd. Direktivet om sikkerhedsdatablade indebærer fortsat nogle uløste problemer som kunne være nævnt (arbejdpladsbrugsanvisningernes rolle, mærkning af malervarer mv.). I flere tilfælde er grænsen mellem 100A direktiver og 118A direktiver uklar.

Hertil kommer at de standarder, der vedtages i perioden og som har juridisk status af lovtekst ikke nævnes med et ord. I perioden 94-96 vedtages en lang række standarder om maskiner og om personlige værnemidler. Og sagen om kiledrevne presser nævnes ikke med et ord . Denne standard tillader en maskintype, der tidligere var forbudt i Danmark pga. dens farlighed. (Se standard-afsnittet). Dette skal ses på baggrund af at Europaudvalget udbeder sig "en udtømmende oversigt over alle EF-retsakter" og "alle forslag til retsakter". Der er områder der stort set mangler i EU-lov som til gengæld er i særlig fokus i Danmark pga. en række uløste problemer; det psykisk arbejdsmiljø og EGA. EU's indsats ligger på maskinbeskyttelse, personlige værnemidler og kemi. De nyere særdirektiver under rammedirektivet for sikkerhed og sundhed tager i enkelt tilfælde aktuelle danske problemer op for eksempel skærmterminaler.

Forbedringer

Der er specielt én forbedring, der er blevet fremhævet og det er kravet om skriftlige risikovurderinger i rammedirektivet. Dennes store praktiske betydning diskuteres i næste delkapitel. Skærmdirektivets bestemmelser er i det mindste udtryk for en samling og klargøring af regler i en bekendtgørelse, noget der har haft

stor praktisk betydning. Om der i egentlig forstand er tale om en forbedring af beskyttelsesniveauet er mere tvivlsomt - se det særlige kapitel.

Der er sket nogle forbedringer på byggepladsområdet med direktivet om midlertidig og mobile byggepladser (Folketinget/EU 1994). Evalueringsrapporten om direktivet nævner følgende forbedringer (Dir AT 1997d):

- Der skal indleveres en anmeldeblanket når byggepladser etableres
- Der stilles flere krav til en plan for sikkerhed og sundhed ved et byggeri
- Kravet om en plan gælder flere byggepladser (nogle af de mindre)
- Der stilles præcisere krav til den projekterende

Hertil kommer direktivet om biologiske agenser, der ikke var reguleret tidligere (Folketinget/EU 1994).

Forringelser og Forbedringer Konklusion

Neutrale forhold

På en lang række områder har implementeringen af EU-regler ført til omskrivninger, klargørelse, regelsanering o.l. der ikke ændrer lovgivningens niveau (se iøvrigt skemaet nedenfor).Hertil kommer at nogle områder er uberørte:
Det psykisk arbejdsmiljø er et væsentligt område, set i sammenhæng med uløste danske arbejdsmiljøproblemer, der ikke er støttet at EU-lovgivningen og som ikke er blevet fremmet i perioden.

BST og AT's rolle er endvidere kun svagt berørt at EU-systemet. Om dette er en fordel eller ulempe skal være usagt. På den ene side er håndhævelsen af dansk lov og dens styrke dermed en del af det nationale spillerum. På den anden side er konkurrenceforvridning som argument, mere end tænkelig hvis håndhævelsen i Danmark udvikler sig markant stærkere end i de tilgrænsende lande og markeder (Tyskland, Sverige, England).

Forbedringer

Der er ingen markante forbedringer af dansk lov. Men enkelte småforbedringer kan blive markante pga af en særlig håndhævelsesindsats. Kravet om skriftlighed af risikovurderingen og skærmterminalreglerne er to exempler på dette. Se iøvrigt skemaet.

Forringelser

Der er i 1997 ingen markante forringelser af sikkerhedsnivauet, men nogle mindre forringelser (se skemaet). Det drejer sig om introduktionen af helbredsundersøgelser, der er en tvivlsom forebyggelsesaktivitet og særbeskyttelsen af gravide (diskuteret ovenfor) samt svagheden i skærmterminaldirektivet, der fokuserer for meget på tekstbehandling. Hertil kommer forringelser på kemiområdet (se særskilt kapitel). Minimumsdirektiverne er implementeret efter deres bogstav og ikke mere. Muligheden for at skærpe lovgivningen og dermed styrke dansk forebyggelse er ikke blevet udnyttet.

I to omgange er ressourcer blevet bundet i det danske system: ved udformningen af direktiver (især 1988-1991) og derefter ved implementeringen i Danmark (1992-94). Disse ressourcer er alt andet lige gået fra revisioner, der mere direkte løser problemer i det danske arbejdsmiljø.

Dermed er lovgivningen i 1997 stort set på samme niveau som den var i Danmark i 1985.
Forringelser/forbedringer i dansk lov ved implementering af centrale direktiver knyttet til Rammedirektivet (89/391/EØF) under artikel 118A

Direktivemne	Neutrale ændringer	Forringelser	Forbedringer
Rammedirektivet	forebyggelses-principper	vægt på helbreds-undersøgelser	Skriftlighed Styrker BST
1.Arbejdsstedet	-	-	Ny samlet Hovedbekendt-gørelse Oplæring
2.Arbejdsudstyr (maskiner mv)	to bekendtgørelser klargøring		Ajourføring af brugervejledning
3.Personligeværnemidler	uændret niveau	-	-
4.Håndtering af byrder	klargørelse flexibilisering Bedre danske regler bi-beholdt	-	-
5.Skærmterminaler	Selvstændig bekendt-gørelse	udgangspunkt er tekstbehandling	variation i ar-bejdet fremfor pauser
6.Kræftfremkaldende stoffer	flere detaljer	-	enkelte for budsbestemmelser
7.Biologiske agenser	-	-	nye regler
8.Midlertidige og mobile byggepladser	-	-	flere krav til plan for sikkerhed
9.Signalgivning	(ej vurderet CK)	-	-
10.Gravide	-	grundprincip i dansk lov, om at alle skal have sundt arbejde svækkes	særlig risikovurd.
11,12,13	(ej vurderet CK)		

2.Direktiver knyttet til artikel 100A

Den detaljerede vurdering foretages i de følgende afsnit: standarder og kemi

Direktivemne	Neutrale ændringer	Forringelser	Forbedringer
1. Maskinsikkerhed	krav som før	standard-"rod"	
2. Personlige værnemidler	krav som før	-	-
3. Simple trykbeholdere	krav som før	-	-
4. Sikkerhedsdatablade	Flere dimensioner	svagere mærkning	-
5. Traktorer	ej vurderet		
6. Støj			Lavere grænse

2.b Reguleringens Praktiske betydning: Håndhævelse og Arbejdsmiljøets udvikling

I sidste kapitel blev EU-reguleringens bogstav og dens betydning for dansk lov vurderet, udelukkende på basis af de skrevne tekster. I dette kapitel vurderes så i hvilket omfang de nye lovgivningstekster er blevet omsat til praktiske arbejdsmiljøforandringer. Ligesom i sidste kapitel er hovedvægten lagt på rammedirektivet fra 1989 og de tilhørende særdirektiver. Kapitlet har følgende afsnit: EU's håndhævelsesaktiviteter, dansk håndhævelse og arbejdsmiljøets udvikling.

Den fulde forståelse af håndhævelse omfatter tilsynsmyndighedernes praksis såvel i form af vejledninger og påbud, informationsindsatser også fra arbejdsmarkedets parter, økonomiske virkemidler (udviklingsprogrammer), aftaler imellem parterne, sikkerhedsorganisationens aktiviteter, vidensopbygning og vidensvedligeholdelse (ekspertstøtte, BST) samt sager ved domstolene.

Sammenhængen mellem håndhævelsesaktiviteterne og arbejdsmiljøændringer er ikke enkle: Tilsynsmyndighederne besøg på virksomhederne er kun en lille brik eftersom antallet af besøg er lille i forhold til antallet af virksomheder og antallet af ændringer i arbejdsmiljøet. Derimod er viden om lovgivningens bogstav og viden om at tilsynsmyndighederne *ville* gribe ind, hvis de faktisk besøgte virksomheden nok de vigtigste faktorer i håndhævelsen. Dvs. viden om lovgivningen, dens fortolkning og myndighedernes aktiviteter er central for virksomhedsaktørerne. For gennemførelsen af foranstaltningerne spiller tilstedeværelsen af viden om løsninger hos leverandører og BST endvidere en rolle.

En tværgående analyse af håndhævelsen af EU-lovgivningen må i denne udredning nødvendigvis begrænses til et ret generelt plan. Der fokuseres på EU og det nationale niveau og i langt mindre omfang på virksomhedsniveaet. Vurderingerne af håndhævelsen er endvidere ret afhængig af de "udførende parters" egen vurdering.

EU's håndhævelsesaktiviteter

Den officielle arbejdsdeling mellem EU og nationalstaterne er, at EU lovgiver og kontrollerer om lovgivningen er korrekt implementeret, mens landene implementerer og håndhæver. Grænserne imellem ressortområderne er i praksis langt mere flydende. Der er derfor en række EU-håndhævelsesaktiviteter, der medvirker til omsætningen af lovgivningen til praksis.

I dette afsnit omtales kommissionens handlingsprogrammer fra 1986 til i dag. Disse programmer indeholder en række initiativer, der har håndhævelseskarakter. Efter en generel fremstilling og vurdering af handlingsprogrammerne tages nogle enkelte eksempler ud på informations- og udviklingsaktiviteter. Derefter analyseres og vurderes evalueringsrapporterne.

Handlingsprogram 1988: Direktiver

Indenfor en lang række politikområder udgiver kommissionen regelmæssigt handlingsprogrammer. Herunder også sikkerhed og sundhed. De første programmer dækker perioden fra halv-fjerserne og frem. I 1988 afbrød kommissionen det igangværende handlingsprogram for at tilkendegive vilje til at realisere "pakkens" ambitioner om arbejdsmiljøregulering (vedtagelsen af artikel 118A).

Handlingsprogrammet fra 1987-88 (KOM87(520), EFT88/C28/02, 6 sider) indeholder et omfattende direktivprogram, der uden systematisk at sætte navn på det enkelte direktiv omfatter:

1. Produktdirektiver med reference til standarder
2. Direktiver rettet mod sikkerhed på arbejdspladsen og anvendelse af ergonomiske principper
3. Sikkerhed i højrisikosektorer: søfart, landbrug, og bygge- og anlægssektoren
4. Arbejdshygiejne, dvs grænseværdier, regulering af kræftfremkaldende stoffer, klassificering og mærkning
5. Information og høring af arbejdstagerne ved teknologiske ændringer om sikkerhed og sundhed

Hertil kommer forskellige forslag om blødere regulering; henstillinger, handlingsprogrammer om uddannelse, undersøgelse af små og mellemstore virksomheders særlige problemer m.m.
Hovedvægten i handlingsprogrammet er altså på lovgivningsinitiativer.

Men udover disse peger kommissionen på en række *håndhævelses*-initiativer:

1. Erfaringsudveksling, information og uddannelse mellem ansvarlige for arbejdstilsynene
2. Koordinering af oplysninger om kemiske stoffer
3. Forskningsinitiativer
4. Særlig informationsindsats overfor små og mellemstore virksomheder

Punkt 1 refererer til en komite af tilsynsførende fra de nationale arbejdstilsyn , der siden 1982 havde samarbejdet uformelt (Overgård Hansen). Denne komite skulle nu have officiel status, formaliseres og tildeles faste arbejdsopgaver, herunder gennemførelsen af emneseminarer. Samtidig skulle et udvekslingsprogram for tilsynsførende udvides. Komiteen gik under navnet SLIC: Senior Labour Inspectors Comitee.

Men det markante ved de fire håndhævelsespunkter i handlingsprogrammet fra1988 er at direkte sikring af direktivprogrammets gennemførelse og *håndhævelse ikke er på dagsordenen*. Håndhævelsen er udenfor det område, der er omfattet af harmoniseringsbestræbelserne, og de opfattes som et nationalt anliggende (Overgård Hansen).
SLIC komiteens arbejde i perioden 1982-1992 karakteriseres som en snakkeklub (Overgård Hansen). Fra 1992 kom der dog mere gang i arbejdet (se nedenfor). Kommissionens annoncerede formalisering kom i praksis til at stå stille til 1995 (se nedenfor).

Kommissionen nedsætter parallelt med SLIC i 1988 et ekspertudvalg, der skal gennemgå "udkast" til national lovgivning, regulering og administrative regler (88/383/EEC).

Forhandlinger om handlingsprogram 1992

I starten af halvfemserne topper kommissionens interesse for håndhævelses-myndigheder og deres aktiviteter. I 1991 igangsættes for eksempel et udredningsarbejde der skal kortlægge landenes Arbejdstilsynssystem og domsstole. Rapporten foreligger i 1992 (EuropaKommissionen 1992, Overgaard Hansen). Den er, som mange af den slags forarbejder fra kommissionen, "kemisk" renset for konklusioner om implikationer for EU politikken af de fundne karakteristika.

Da der skal udarbejdes et nyt handlingsprogram for perioden 1994-2000 tog trepartsudvalget om sikkerhed og sundhed i Luxembourg initiativ til at handlingsprogrammet skulle udarbejdes gennem forhandlinger mellem parterne. Fagforeningssiden udarbejdede et detaljeret forslag (TUTB1992, Poulsen), som dannede udgangspunkt for forhandlinger primært med arbejdsgiverne. Dette TUTB-forslag indeholdt blandt andet krav om direktiver om Arbejdstilsynet, BST, sikkerhedsorganisationen, psykisk arbejdsmiljø, sanktionsmuligheder på nationalt plan, arbejdsmiljøfonde, styrket statistik mv. Parterne blev enige om et program, hvor *håndhævelse af EU-lovgivningen*, yderligere direktivforslag og koordination af arbejdsmiljø med andre politikområder var markante politikområder (Jepsen, TUTB 1992).
Kommissionen var imidlertid under pres og kunne ikke gennemføre Luxembourg udvalgets forslag. Det var den begyndende debat om EU-reglernes negative virkninger i arbejdsgiverkredse, og den deraf følgende dereguleringsdiskussion, der primært pressede DG-V til at undlade at iværksætte handlingsprogrammet (Poulsen). Hertil kommer at DG-V ikke var udelt begejstret for den styrkede rolle som Luxembourg fik/ville få hvis deres forslag til handlingsprogram blev gennemført (Haig). Hertil kom at de to arbejdsmarkedsparter ikke var lige manøvredygtige, da kommissionen begyndte at udfordre det opnåede kompromis (Jepsen). Resultatet blev tidsudtrækning. I november 1993 udsendte kommissionen et dokument til høring. "Generelle rammer for kommissionens indsats på området sikkerhed, hygiejne og sundhedsbeskyttelse 1994-2000" (KOM(93) 560). Dette dokument nævner ikke med et ord Luxembourg udvalgets arbejde med et handlingsprogram. I 1995 offentliggøres så et udvandet handlingsprogram som gælder fra 1996-2000 og ikke som oprindeligt planlagt fra 1994-2000, - se nedenfor.

SLIC komiteens arbejde i perioden 1992 og fremefter har primært omfattet udarbejdelsen af et sæt fælles spilleregler for håndhævelsen: "Common principles for enforcement" (Overgård Hansen). Spilleregler blev udarbejdet med den lettere skjulte dagsorden at få de sydeuropæiske lande løftet op på nordeuropæisk plan. Komiteen besluttede at afprøve principperne i forskellige lande og brugte i første omgang Holland som prøveklud. En besøgsgruppe af 4-5 medlemmer af komiteen evaluerede den hollandske håndhævelse. Da Sverige blev medlem, meldte de sig endvidere frivilligt og de blev evalueret i 1996 (Overgård Hansen).

Handlingsprogrammet 1996-2000

Handlingsprogrammet for 1996-2000 (KOM 95(282), 30 sider, "det fjerde") indeholder 11 aktioner, som kan ses i direkte forlængelse af Luxembourg udvalgets arbejde (Jepsen), men som ikke desto mindre er mindre konsekvent end sin forgænger. Den egentlige håndhævelse er nedtonet- se figuren. På det snævre håndhævelsesområde tilbagestår forslaget om formalisering af udvalget for arbejdstilsynsførende, mens de oprindelige ideer om direktivregulering af arbejdstilsynets virksomhed, BST og sikkerhedsorganisation er forsvundet. Til gengæld foreslår kommissionen en styrkelse af informationsindsatsen bl.a. gennem iværksættelse af et udviklingsprogram SAFE, Safety actions for Europe (se afsnittet om dette).

Udvalgte Aktioner i Handlingsprogrammet 1996-2000- fokus på håndhævelse

1. Informationsmateriale	Bla.: sikkerhedsjournal for byggepladser, risikovurdering og omkostningseffektivitet af fællesskabsaktioner
2. Information og uddannelse	Folkeskolemateriale, netværk af uddannelsescentre, sikring af god start for Arbejdsmiljøagenturet
	Fælles Statistik (EUROSTAT)
	Kampagneuge for sikkerhed og sundhed Konferencer
4. SAFE-programmet	Igangsættelse af programmet Rådgivende komite
5. Juridisk kontrol af implementering	Rapport om rammedirektivets implementering Kontrol af særdirektiverne under rammedirektivet
7. Evaluering	Modelrapport for evaluering af direktiv

Den juridiske kontrol af rammedirektivets implementering har i efteråret 1997 ledt til at en række lande (mere end fem), herunder Danmark, Frankring og England har modtaget åbningsskrivelser til en traktatkrænkelsessag. Den danske er omtalt i kapitlet om eksisterende direktiver.

SLIC- komiteen blev formaliseret som udvalg i 1995 (KOM(95)319). Dens opgave er blandt andet (et ud af syv):

"at tilstræbe at nå følgende mål:

1) fastlæggelse af fælles principper for arbejdstilsyn på området sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen og udarbejdelse af metoder til evaluering af de nationale tilsynsordninger i forhold til disse principper"

Der har hidtil været modstand mod en for vidtgående fælles EU-lovgivning på dette område fra national

side. Tanken om et miljøpoliti ift. ydre miljø er således ikke nået langt (Overgård Hansen). Denne modstand omfatter også spørgsmålet om fælles bemandingsratios i myndigheden ift. antal virksomheder, arbejdstagere der kontrolleres. Opgaverne for de nationale myndigheder er markant forskellige og går i nogen lande ind i andre former for arbejdsmarkedsregulering, feks. Det franske DRTE, der også kontrollerer arbejdstilladelser, dvs sort arbejde (Koch 1991). Endelig er arbejdsmarkedets parter heller ikke entydige i deres vurdering Den europæiske faglige sammenslutning EFS går ind for en fællesskabspolitik på området (Vogel) mens feks. dansk LO mener det er tvivlsomt om bemanding alene vil sikre håndhævelsen, arbejdsmetoder er ligeså vigtige (Toft Rasmussen).

Handlingsprogrammet 1996 - 2000 - de senere revisioner

Kommissionen har udgivet årlige handlingsprogrammer for 1996, 1997og 1998.
Disse er benyttet til at justere handlingsprogrammet. Endelig udgav kommissionen i slutningen af 1997 et udspil for prioriteringer for 1998-2000.

Kommissionen har i samarbejde med Luxembourg udvalget sat undersøgelsesaktiviter igang omkring bl.a. BST. Arbejdsprogrammet for 1998 for Luxembourg udvalget indeholder arbejde med nye direktiver (se kapitlet om nye direktiver), arbejde med arbejdsmiljøstyringssystemer, eksplosive stoffer m.m. Derudover fortsætter arbejdet med økonomiske beregninger (cost/ benefit) ift. arbejdsmiljø, standardisering, uddannelse mv.

DG-V udspil for perioden 1998-2000 bygger på en opsamling af de første to år af det fjerde handlingsprogram (1996-2000) men signalerer samtidig en række kursskifter for EU's aktiviteter. Programmet præges af en retorik hvor arbejdsmiljøforbedringer ses som en produktiv faktor for industrien ("good health and safety is good for business" side 3 i udspillet). Denne betragtningsmåde adskiller sig fra artikel 118A stk.1 (Maasstrichttraktaten og forløbere), der gør et forbedret arbejdsmiljø til et mål i sig selv (dog med et underafsnit i stk 2,der skal forebygge unødige byrder for små og mellemstore virksomheder). Den opstrammede/ ændrede retorik kan ses som et resultat af bortfaldet af artikel 118A i Amsterdamtraktaten (se kapitlet om Amsterdamtraktaten). Men der refereres i DG-Vs udspil ikke direkte til dette.

DG-V har igangsat et projekt om arbejdsmiljø som produktiv faktor, kaldet SHAPE: safety and Health, Performance and Enterprises og peger på dette som en væsentlig forøgelse af kommissionens vidensbase, der er punkt 1 i DG-Vs udspil og prioriteringer. De øvrige punkter er:

2.Omsætning af viden til handling.
Dette punkt omtaler hvordan SAFE-programmets rapporter og resultater skal fremsendes til arbejdsmiljøagenturet og hvordan agenturet og den europæiske fond for forbedring af arbejds og levevilkårene ("dublin-instituttet") skal koordineres

3.Sikre god information til SME-virksomheder
Her peger DG-V på Agenturets internetinformationer. DG-V vil også igangsætte studier af effekten af EU-lovgivning på virksomhedsniveau

4.Sikre at EU-lovgivning om arbejdsmiljø er effektiv
Her tilkendegiver DG-V at man ønsker at følge lovgivningen helt ned til arbejdspladsniveau for at checke lovenes opfyldelse. Hertil skal bruges de igangværende evalueringer og et sæt af statistiske indikatorer, der branche for branche land for land kan måle fremskridt ift. lovgivningen, og dens udgiftseffektivitet.

5.Integrering af arbejdsmiljø i andre områder
DG-V vil udarbejde rapporter om arbejdsmiljørelaterede politikker for bla. produktion, kemikalier, det indre marked mv.

6. Forberedelse af udvidelsen af den europæiske union
Se kapitel 9 om den fremtidige dynamik

7. Udvikle Internationalt samarbejde
Se kapitel 9 om den fremtidige dynamik

I forhold til 1995 programmet er især håndhævelsen blevet yderligere nedtonet til fordel for en oppriorite-ring af sammenhænge mellem arbejdsmiljø og effektivitet, for en tættere koordinering med arbejdsmiljø-agenturet og "Dublininstituttet" samt en forberedelse til udvidelsen af unionen med de tidligere østlande (se kapitlet om den fremtidige dynamik).

Den juridiske evaluering synes at fortsætte på uændret prioriteringsniveau. DG-V har gennemgået rammedirektivets implementering og har udsendt åbningsskrivelser til bl.a Danmark. Og Danmark har indtil videre tilkendegivet at nogle af kommissionens kritikpunkter vil blive indfriet med nye bekendtgørelser og som konsekvens af forårets lovændring (1997). Kommissionen agter at gå videre med særdirektiver under rammedirektivet (Haigh).

Den tættere koordination med arbejdsmiljøagenturet og Dublininstituttet er samtidig udtryk for en let skjult nedskæring af DG-Vs aktiviteter på arbejdsmiljøområdet til kun at være det til traktaten hørende. Nedskæ-ringen omfatter reducerede midler til igangsættelse af udredninger (Haigh). Nedskæringen kan desuden komme til at ramme det tekniske bureau for den europæiske fagbevægelse TUTB (Toft Rasmussen). Arbejdsgiversiden har ikke en lignende institution og bliver derfor ikke tilsvarende ramt.

De danske parter har forskellig vurdering af handlingsprogrammer og deres udvikling. LO mener ikke at handlingsprogrammet 1996-2000 reelt er i kraft og er kritiske overfor det sidste udspil (Toft Rasmussen). Omvendt kan udspillet opfattes som en redningsplan ift. endnu værre nedprioriteringer på arbejdsmiljøom-rådet (Toft Rasmussen). DA mener at handlingsprogrammet 1996-2000 i store træk svarer til det parterne forhandlede om i 1992, når man medtager at kommissionen har skåret lidt fra (Jepsen).

Diskussion af udviklingslinien i handlingsprogrammerne

Der er sket markante skift i handlingsprogrammernes hovedmålsætninger. Programmet fra 1988 fokuserede på en række lovgivningsinitiativer suppleret med ret svage håndhævelsesinitiativer. Omkring 1992 "top-pede" parternes og kommissionens vilje til at gøre også snæver håndhævelse til et fælles EU-anliggende (muligheden for påbud og andre restriktive myndighedstiltag). Denne vilje blev aldrig realiseret. Fra 1993 og frem, er det atter de bløde håndhævelsesaktiviteter, der er i fokus: information, uddannelse , udviklings-program og koordinering. Hertil kommer kommissionens forpligtelse til at "efterchecke" den nationale rets-implementering og igangsætte evalueringer. Begge er opgaver, der er formelt fastsat, men hvor kommissio-nens "iver" kan lægges på forskellige niveauer.

Endelig indebærer de nyeste prioriteringer at håndhævelsessiden svækkes yderligere til fordel for udvidelses-forbederedelse-aktiviteter og besparelser i budgettet.

Praktisk betydning af EU- handlingsprogrammer

Konkluderende må det konstateres, at den praktiske betydning af håndhævelsessiden af handlingsprog-rammerne i 90erne har været begrænset. Nogle afgrænsede aktiviteter; Arbejdsmiljøagenturet, SAFE og arbejdsmiljøåret vurderes særskilt. Håndhævelsen består derudover af nogle ret diffuse informations-spredningsaktiviteter hvis effekt er vanskelig er vurdere. Vurderet på grundlag af blandt andet dialoger med arbejdsmiljøinteresserede i bred forstand er effekterne begrænset.

Kommissionens samarbejde med Luxembourg udvalget om opfølgning på BST og om arbejdsmiljøstyrings-systemer kan være nogle første skridt i retning af håndhævelsesdiskussioner, men det mangler endnu at vise sig.
Hertil kommer kommissionens forpligtelse til at "efterchecke" den nationale rets-implementering og igang-sætte evalueringer. Her synes DG-Vs udspil at have en uændret høj prioritering.
Og Danmark har indtil videre tilkendegivet at nogle af kommissionens kritikpunkter på rammedirektivet vil blive indfriet dels med nye bekendtgørelser og dels som konsekvens af forårets lovændring (1997). Se afsnittet om rammedirektivet i kapitel 2a eksisterende direktiver. Kommissionen agter at gå videre med særdirektiver under rammedirektivet og dette kan betyde lignende små ændringer i dansk lov.

Udvalgte informations og udviklingsaktiviteter

Nogle af de mere markante informations- og udviklingsaktiviteter i halvfemserne er Arbejdsmiljøåret 1992-1993, bladet JANUS, Arbejdsmiljøagenturet i Bilbao, SAFE-udviklingsprogrammet.

Arbejdsmiljøåret faldt sammen med regeringsskiftet og iværksættelsen af det indre marked. De centrale temaer var ren luft, sikkerhed og velfærd på arbejdspladsen, støj og vibrationer samt unge. Der blev gennemført en række seminarer mv. Der blev endvidere afsat 96 mio kr af på EU-plan og 1,8 mio kr. i Danmark til støtte for udvikling af materialer. En lang række arbejdsmarkedsorganisationer fik finansieret oplysningsaktiviteter, pjecer, plakater mv.

Bladet JANUS er generel EU-information om arbejdsmiljø. Det udkommer i 15.000 eksemplarer og på alle EU'sprog. Bladet har især gennemslagskraft blandt arbejdsmiljøprofessionelle hos myndigheder og i arbejdsmarkedsorganisationerne herhjemme. Den lange produktionstid gør det mindre egnet til aktuelle emner. Bladet ophører i foråret 1998 og det er meningen at arbejdsmiljøagenturet skal udarbejde et newsletter og et magasin (Sheye). Derudover har også DG-Vs afdeling for arbejdsmiljø overvejet at udgive et newsletter (Sheye).

Arbejdsmiljøagenturet i Bilbao blev igangsat i 1996-97 efter længere tids tovtrækkerier om placering, sammensætning af bestyrelse mv. Agenturets etablering har været på EU's dagsorden siden firserne. Agenturets indsats hidtil har været opbygning af et informationsnetværk i alle lande, der baserer sig på Internet. Et besøg på adressen afslører, at der fortsat er langt igen før systemet er fuldt udbygget (http://www.eu-osha.es). Fra 1998 vil Agenturets aktiviteter fortsat være meget brede. Arbejdsprogrammet for 1998 har på tre hovedområder: fortsat udvikling af informationsnetværket, informationsservicres som newsletter og magasin og informationsprojektet som " the state of the art of occupational safety and health in Europe". Men der er også lagt op til en mere indholdsmæssig fokusering på bl.a. stress. Hidtil har målsætningen om informationsnetværk og -udveksling ført til et meget bredt indsatsområde, der ikke er afstemt med agenturets begrænsede ressourcer. Der er fortsat omkring 10 ansatte. Baseringen på Internet begrænser agenturets målgruppe til professionelle og IT-begejstrede. Til gengæld håber agenturet at kunne give større udbredelse af de nationale informatioer og også en bredere dækning af emner, end man ville kunne med skriftligt materiale (Sheye). Agenturet skal endvidere stå til rådighed i det lovforberedende arbejde i kommissionen med baggrundsmateriale (Sheye).

SAFE udviklingsprogrammet er et resultat af TUTB-s forslag i 1992 om EU-midler til arbejdsmiljøfonde i alle EU-lande (Poulsen). Programmet råder over ca. 60 mio kr. årlig og var i en periode blokeret, fordi der manglede traktathjemmel til et sådant program. Kommissionen foreslog brug af artikel 235, der er en gummiparagraf i Maastrict-traktaten og som kræver enighed. Tyskland blokerede for denne mulighed (Vogel). Programmet skal fremme "best practice" især blandt små og mellemstore virksomheder. Programmets første ansøgningsrunde var i september 1997. Programmet kommer formentlig formelt igang i 1998.

Nogle af disse aktiviter har haft praktisk betydning , mens andre fortsat er for nye til at de kan vurderes, uanset at de længe har været planlagt.

Evalueringsrapporterne

Rådets direktiv om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet (89/391/EØF) (Rammedirektivet) og de efterfølgende tretten særdirektiver indeholder alle en bestemmelse om, at medlemslandene skal forelægge kommissionen en rapport om den praktiske gennemførelse af det pågældende direktiv med faste intervaller (4-5år). Rapporterne for direktiverne om håndtering af byrder og skærmterminaler påbegyndtes i 1996.

I efteråret 1997 er følgende evalueringsrapporter under udarbejdelse (DirAT 1997 a-e):

1. Rammedirektivet
2. Faste arbejdsteders indretning (1. Særdirektiv)
3. Brug af arbejdsudstyr (2.særdirektiv)
4. Brug af personlige værnemidler (3. Særdirektiver)
5. Midlertidige arbejdspladser (8.særdirektiv)
6. Gravide (10. særdirektiv)

Til formålet har DG-V udarbejdet en modelrapport som følges slavisk i de danske rapporter. Rapporterne udarbejdes af juridisk kontor i Direktoratet for Arbejdstilsynet og høres hos parterne. Rapporterne holdes på et overordnet generelt plan (DirAT/ 1997f). Det er her udkast fra september og oktober, der ligger til grund for analysen. Rapporternes disposition er.

- Juridisk indvirkning.
- Informering om den nye lovgivning.
- Små og mellemstore virksomheder.
- Tilsyn med implementeringen.
- Effektivitetsvurdering.
- Samlet vurdering.
- Fremtidsudsigter.

Rapporterne fællestræk er en opremsning af de aktiviteter AT har gennemført, hvilke påbud der er givet i generelle grupper, en løselig effektivitetsvurdering og nogle bud til kommissionen om områder man kunne tænke sig flere initiativer på. Fremstillingen er gnidningsløs og kommer ikke ind på uløste problemer, konflikter e.l.

Det er specielt effektivitetsvurderingen, der interesserer her. Den er et løseligt skøn fra den pågældende sagsbehandler og bygger ikke på nogen form for selvstændig uafhængig dataindsamling. Vurderingerne er sammenstillet i skemaet:

Direktivernes praktiske betydning - effektivitetsvurdering af Direktoratet - i udpluk

Direktiv	Nye regler?	Effekt
Rammedirektivet	skriftlighed	store virksomheder laver APV, små ikke
Faste arbejdsteders indretningnej (1. Særdirektiv)	Ingen	
Brug af arbejdsudstyr (2.særdirektiv)	kun mindre småting	Ingen
Brug af personlige værnemidler (3. Særdirektiver)	nej Registreres ikke	Vides ikke
Midlertidige byggepladser (8.særdirektiv)	ja, en del	ulykker holdt på uændret andel ift. resten af arb.mar

"Ingen" refererer til at direktoratet vurderer at regelændringerne er så små, at man ikke kan se nogen effekt ift. de allerede eksisterende regler. Det skal for god ordens skyld understreges, at specielt vurderingen af faste arbejdssteders indretning er forskellig fra denne udrednings. Direktivet udløste en bekendtgørelse, der var blevet bremset i et internt dansk politisk spil og den samler en række ældre bestemmelser. Det vurderes som en klargøring, der har positiv effekt i kapitel 2a.
Håndhævelsen på forskellige områder karakteriseres ved informationsindsatsen, der varierer fra ingen (personlige værnemidler), til en omfattende serie af bekendtgørelser (byggepladser).Og ved antallet af påbud (fra tilsynet). Her er arbejdsudstyr markant ved at der henvises til, at der i 1996 blev givet omkring 11000 påbud, hvoraf 4.600 påbud om maskiner, håndværktøjer og andet teknisk udstyr. Byggeområdet havde samme år 2350 påbud og 1100 vejledninger, mens registreringen af påbud relateret til personlige værnemidler er ophørt.

Den ret løse stil, der er anvendt, kan skyldes at parternes kommentarer efterfølgende skal indarbejdes. Disse kan dog ikke rette op på det grundlæggende problem: der er ikke foretaget indsamling af arbejdspladsdata,der kan belyse effekten af de direktivimplementeringer, der faktisk har ændret "beskyttelsesniveauet". Dette skal ses i kontrast til det engelske arbejdstilsyns evalueringer (for eksempel HSE (1997)), hvor kendskabet til lovgivning blandt arbejdsgivere, praktiske foranstaltninger mv. analyseres i store sampler af virksomheder (f.eks. 5000 virksomheder), med uafhængige udredere hyret på kontrakt som udførende.

Konkluderende må evalueringsrapporterne anses at være ret begrænsede instrumenter for en vurdering af EU-lovgivningens praktiske betydning. Det er endnu for tidlig at vurdere, hvilken indflydelse de vil få på EU's fremtidige aktiviteter.

Danske Håndhævelsesaktiviteter

Danske håndhævelsesaktiviteter kan opdeles i følgende typer:

1. Med direkte henvisning til EU-lovgivning: APV, skærmterminaler, personlige værnemidler
2. Inddirekte via generelle indsatser AT's kampagner, BSTarbejde mv.
3. Information om lovgivningsarbejdet

Iblandt aktiviteterne med direkte henvisning til EU-lov gennemgås APV, skærmterminaler samt en markedskontrol af personlige værnemidler i særlige afsnit.

Informationen om EU-lovgivningsarbejdet har haft bladet Euroecho fra Direktoratet for Arbejdstilsynet som flagskib, samme sted fra blev en standardoversigt i form af en A4-mappe udgivet. Begge initiativer er i dag standset. Euroecho med henvisning til Arbejdsmiljøagenturet i Bilbao (Sheye).

Det er den inddirekte håndhævelse, der må vurderes at være den væsentligste. Fra 1993 har der været en vækst i bemandingen i AT og i BST (se kurverne). Men også EGA-handlingsplanen er et markant eksempel. Planen sammenkædes af regeringen med rammedirektivets impl 1992. En sammenkædning,der ikke er ophævet af den efterfølgende regering. Sammenkædningen indebærer at planen er tæt på at være direkte implementeringshåndhævelse. Den diskuteres dog ikke yderligere her. EGA er fortsat henlagt som et aftalespørgmål mellem parterne med nogen myndighedsopfølgning

Den forøgede bemanding af AT og BST er desuden fulgt op med flere metodeudviklingstiltag; differentieret tilsyn og kvalitetskontrol med BST.

Figur: udvikling i bemanding i AT og BST (Koch &Nielsen 1998):

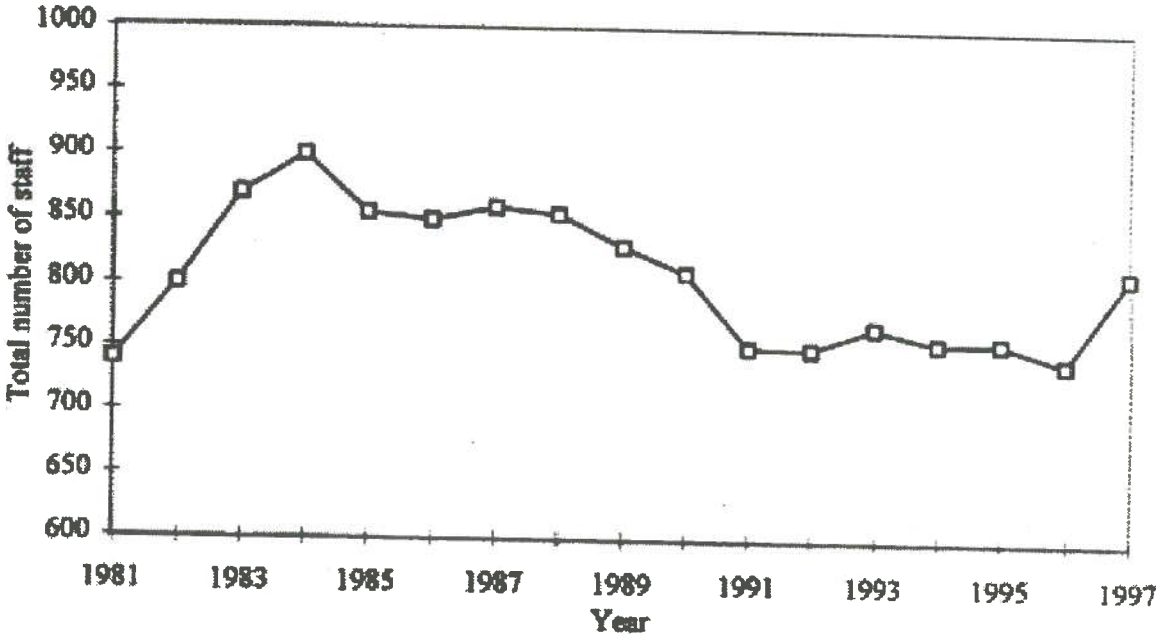
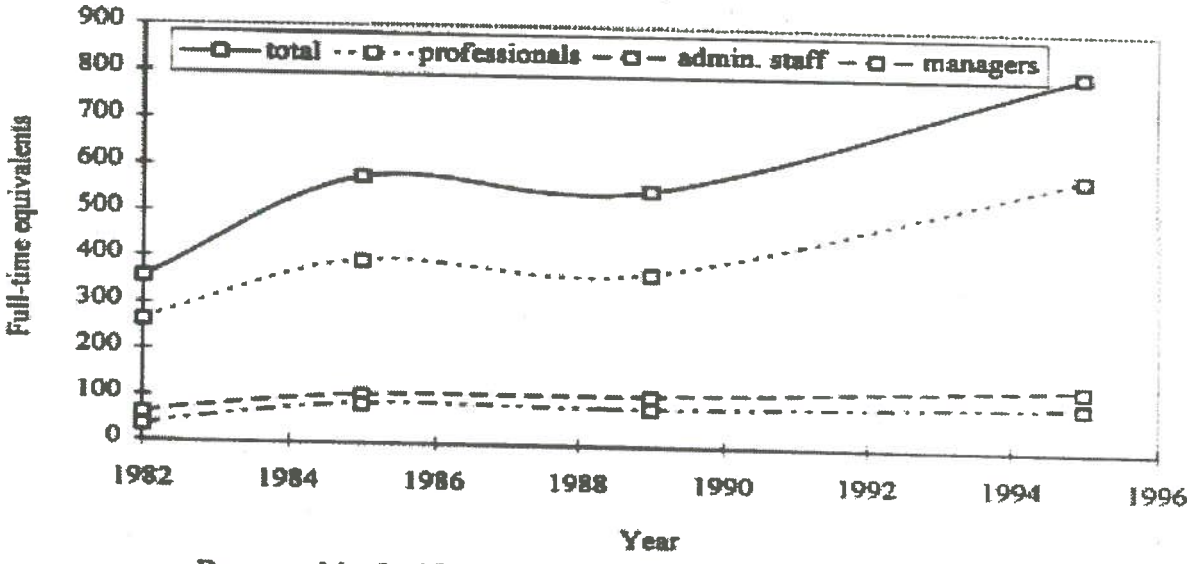
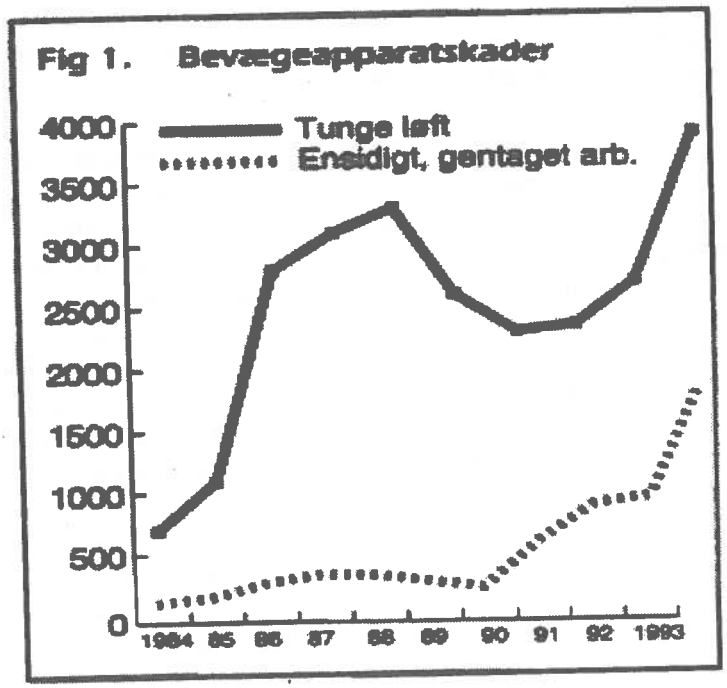


Figure 2 Personnel in the Labour Inspection Service. Based on annual reports and secondary material.



Personnel in the 'Occupational Health Service'-system. Based on figures collected by the LIS 1982, 85, 89, and 95.



The development in registrated injuries related to the motion apparatus. Full line injuries stemming from heavy load, dotted line repetitive work. (Source: Brendstrup 1994)

BST-s udbygning ikke blevet koblet med rammedirektivet. Det er forhandlet mellem parter og ministeriet og har endvidere været behandlet i folketinget i foråret 1997. Det har betydet iværksættelse af forsøg der uanset udfaldet forsinker udbygningen. Det er tvivlsomt hvorvidt kommissionen på dette område skulle "komme efter" Danmark.

Den praktiske betydning

Håndhævelse har som konsekvens af metodeudviklingen taget en drejning over mod færre påbud og mere vejledning. Samlet er den danske håndhævelse blevet styrket op igennem halvfemserne. Også selvom der er svagheder: *De psykiske arbejdsmiljøproblemer* er blevet stedmoderligt behandlet af de danske parter. Men dette skyldes først og fremmest det danske politiske spil. Danske initiativer er gået i retning af tidsudtrækning og svækkelse af arbejdstilsynets rolle på dette reguleringsområde (Koch& Nielsen 1997). Det er kun rammedirektivet der i EU sammenhæng hjemler dette område og det synes helt usandsynligt, at EU skulle komme med håndhævelseskritik af Danmark på dette område. *EGA-handlingsplanen* har endnu to års løbetid og er under evaluering, men det synes klart at dens mål ikke nås. EGA-problemerne er på uændret niveau (se nedenfor), mens anmeldte helbredsskader ifbm. EGA er i stigning jvf. Brendstrup (1994), der bygger sin opgørelse på Direktoratets tal.

Arbejdspladsvurdering

Arbejdspladsvurdering (APV) er det EU-lovgivningselement, der har tiltaget sig suverænt mest opmærksomhed. APV bekendtgørelse kom i 1994 ledsaget af en anvisning om arbejdets udførelse(4.0.0.1) samt meddelelse (4.00.1), kom begge i august 1994. Samtidig igangsattes et APV-projekt / CASA: selvvurdering -APV metoder uden ekstern professionel styring. Især med LO og DA som fødselshjælpere udvikles en særlig dansk tilgang til risikovurdering. Hvor EU's implicitte forståelse af risikovurdering er relativt ekspertorienteret, er den danske version bygget på "tro på egen kræfter" i sikkerhedsorganisationen. I 1996 afholdtes en "lang række møder" i kredsene om APV, søgt målrettet til forskellige størrelser virksomheder (Dir AT 1997). Tilsvarende afholdt arbejdsmarkedets organisationer en række møder (Dir AT 1997). I 1996 gen-

nemførtes også en mere målrettet vejledningsindsats, hvor tilsynskredsene anvendte en væsentlig del af deres virksomhedstid (DirAT/1997a) på virksomhedsbesøg med vejledning om APV. fiskeindustri, træ- og møbelindustruen, autobranchen, polyestervirksomheder skibsværfter. Bygge og anlæg var ikke omfattet af denne indsats. Samme år kom en revideret meddelelse 4.00.1.

Der er fra 1994-97 udgivet vejledende materiale fra en række organisationer. Der er lavet branche vejledninger fra BSR1, 3, 4, 8 og 12, vejledninger fra nogle BST, fra nogle arbejdsmarkedsorganisationer (ex. FTF) og der findes softwarepakker til PC. I 1997 gennemførtes en APV indsats overfor bygge- og anlægsbranchen. I juni 1997 skærpedes arbejdsmiljøloven således at denne også kræver at arbejdspladsvurderingen er skriftlig på små virksomheder. Dermed bliver arbejdspladsvurdering obligatorisk for alle virksomheder efter en overgangsperiode. I november 1997 fremsattes forslag om en belønningsordning tilknyttet erhvervssygdomsikringen (tidligere arbejdsskadeforsikring), hvis sigte det er at belønne virksomheder, der går videre end at have gennemført en APV. Arbejdspladsvurderingens gennemslag er dog ikke uendelig god: Direktoratet vurderer at en stor del af de store virksomheder har gennemført en APV. Mens det kun er 25% af de øvrige, især de mellemstore. I de små virksomheder er det mere sjældent man er kommet igang (DirAT/1997a - løse skøn uden dokumentation). Faglige organisationer har offentliggjort forskellige bud. Teknisk Landsforbund opsamlede ved årsskiftet 1997-98 erfaringer fra tillidsfolk og kom fremt til at "langt under halvdelen af virksomhederne" havde gennemført APV. (Dragsbæk i Politiken 1/1 1998).

Konkluderende er arbejdspladsvurderingen blevet tildelt en rolle som krumtap i de sene halvfemseres arbejdsmiljøindsats. Udgangspunktet for den skriftlige arbejdspladsvurdering er en bestemmelse i rammedirektivet, men den form og rolle den har fået er et resultat af et dansk politisk spil. Arbejdspladsvurderingen er blevet tilpasset danske aktørers visioner om lokalt arbejdsmiljøarbejde både mht. hvem der udfører vurderingen og hvordan den udføres. Hertil kommer at arbejdspladsvurderingen er et procedurelt, reflexivt redskab, hvilket nogle aktører ser som mere tilpasset virksomhederne og arbejdsmiljøproblemerne end et materielt redskab (se Koch &Nielsen 1998)

Arbejdsmiljøets udvikling

Med de forbehold som metodeafsnittet har behandlet siger lønmodtagerundersøgelsens sammenligning af 1990 og 1995, at der ikke er sket de store ændringer i arbejdsmiljøet (Borg& Buhr 1997):

- Indenfor fysisk-kemiske påvirkninger var billedet stabilt, idet færre dog er udsat for passiv rygning og flere indenfor industri og social -og sundhedssektoren er udsat for støj.
- Indenfor fysiske påvirkninger steg antallet af lønmodtagere der arbejder med PC til det dobbelte (1.5 mio). Arbejde på hug, med kraftig bøjning af ryg og fysisk anstrengende arbejde aftog.

- Indenfor arbejdsulykker er der sket en stigning i antallet fra ca 4% til 5% af medarbejderne
- Indenfor det psykisk arbejdsmiljø skete en stigning i trygheden i ansættelsen, en mindre stigning på jobkrav, indflydelse og social støtte. Stigningen i jobkrav dækker over nogle jobgrupper med store jobkrav og andre med lave krav.

- Indenfor ensidigt gentaget arbejde er omfanget uændret, men forskudt mellem jobgrupper

- Det selvvurderede helbred er totalt stort set uændret. 9% af de lønmodtagere der i 1990 havde godt helbred havde i 1995 et ringe selvvurderet helbred. Antallet med selvvurderet ringe helbred er dog uændret. Blandt de arbejdsløse er det dårlige selvvurderede heldbred udbredt.

Det samlede billede er, at der er en lang række arbejdsmiljøproblemer der er uløste og at den samlede indsats dermed kun magter at bidrage til at holde problemerne stangen, men ikke er istand til at afvikle dem. Perioden fra 1990 til 1995 indeholder en lang række ændringer af arbejdsmiljøet som ikke har EU-lovgivning som drivkraft. Den vigtigste drivkraft er muligvis omsvinget i økonomi og beskæftigelse fra ca. 1993 (Økonomimin. 1996). Dette omsving synes at slå igennem blandt andet som eksempelvis øget tryghed i arbejdet og flere ulykker blandt unge og andre nyansatte (DirAT1996 træindustrien).

Hertil kommer forhold, som der ikke er klare årsagsmekanismer bag og som ikke relaterer sig til EU. Her tænkes på passiv rygning, psykisk arbejdsmiljø og EGA. De to sidste problemfelter opfattes af Borg&Burr som de væsentligste i perioden 1990 - 1995 i dansk arbejdsmiljø.

Men samtidig udgør 1990 og 1995 ikke dårlige målepunkter for et eventuelt gennemslag af en EU initieret lovgivningsintervention. Skærmterminaldirektivet synes at være det mest oplagte eksempel. Dette vurderes i det særlige kapitel. Reduktionen i fysiske belastninger af bevægeapparatet kunne ses i sammenhæng med direktivet om manuel håndtering, men da dette område ikke har indebåret substantielle ændringer ift. tidligere dansk lov og der ikke er gjort nogen indsats i relation til direktivets implementering, synes der ikke at være nogen sammenhæng.

På byggepladsområdet er kravene til planlægning af sikkerhed og sundhed blevet skærpet pga direktivet om midlertidige og mobile byggepladser og dette er fulgt op at såvel AT-kredse som arbejdsmarkedets parter sammen og hver for sig. Indsatsen afspejler sig ikke i reduktion i antallet at ulykker (Dir AT 1997d). Derimod er der reduktion i oplevet udsættelse for temperatursvingninger, støj, træk og kulde (Borg&Buhr 1997, Ørhede et al 1992). Det er ikke muligt andet end at gisne om en sammenhæng. Den tilhørende bekendtgørelse trådte i kraft 1 januar 1994.

Endelig kunne EGA indsatsen opfattes som en delimplementering af rammedirektivet. Men da EGA-handlingsplanen og de tilhørende statslige støtteinitiativer er ret klare eksempler på udnyttelse af det nationale spillerum må denne sammenhæng opfattes som for inddirekte. At det ensidige gentagne arbejde er på uændret niveau er til gengæld et nationalt dansk problem og sætter EGA-handlingsplanen under pres.

Konkluderende må det konstateres, at der på generelt plan ikke kan konstateres en særskilt effekt af EU-lovgivning på dansk arbejdsmiljø. De væsentligste arbejdsmiljøproblemer: ensidigt gentaget arbejde og psykisk arbejdsmiljø har ikke fået denne type "opbakning", men må fortsat løses via nationale initiativer. Dermed er ikke sagt at EU-lovgivningen ikke godt kan have bidraget til at en lang række arbejdsmiljøproblemer ikke blevet værre. Disse forsigtige konklusioner skal ses i lyset at den komplicerede sammenhæng mellem EU-lov og arbejdsmijlø i Danmark, hvor en række faktorer samvirker.

2c. Dynamik i Reguleringen

Her behandles kun rammedirektivet og de tilhørende særdirektiver, da spørgsmålet om dynamik i relation til flere andre områder tages op i flere andre kapitler.

Rammedirektivet og de tilhørende særdirektiver er et resultat af en proces der startede med Handlingsprogrammet fra 1987-88 (KOM87(520), EFT88/C28/02, 6 sider). Det indeholder nogle områder, man vil iværksætte direktivudarbejdelse på (hvoraf nogle ikke relaterer til rammedirektivet):

1. Produktdirektiver med reference til standarder
2. Direktiver rettet mod sikkerhed på arbejdspladsen og anvendelse af ergonomiske principper
3. Sikkerhed i højrisikosektorer: søfart, landbrug og bygge- og anlægssektoren
4. Arbejdshygiejne, dvs grænseværdier, regulering af kræftfremkaldende stoffer, klassificering og mærkning
5. Information og høring af arbejdstagerne ved teknologiske ændringer om sikkerhed og sundhed

I årene efter udviklede sig en forståelse af hvilke særdirektiver man ville udvikle og hovedparten af disse direktiver blev færdiggjort inden det indre marked trådte i kraft. Men nogle blev blokeret og eller forsinkede. Et direktivforslag om sikkerhed og sundhed i landbruget er således fortsat blokeret.

Det tog altså cirka fire år at gennemføre den "direkte" lovgivningsproces. Herefter påbegyndte medlemslandene implementering. Denne proces er ikke fuldt afsluttet endnu for rammedirektivet og de tilhørende særdirektiver. Når den afsluttes vil kommissionen påbegynde sit check af implementering som det har gjort med rammedirektivet. Disse check kan lede til traktatkrænkelsessager ved domstolen, hvilket der i efteråret 1997 er udsendt åbningsskrivelser til. Domstolssager må dog opfattes som et undtagelseselement i den samlede proces. Så aktuel status er at rammedirektivet som det eneste af de foreliggende 14 direktiver har gennemløbet en lovgivningsfuld cyklus.

Evalueringsrunderne hører også til den sidste fase i en lovgivningscyklus. Disse som beskrevet ovenfor er aktuelt igang for en række særdirektiver.

Den danske implementering er opdelt i flere faser og arbejdspladsvurdering vil først være fuldt implementeret efter årtusindskiftet, men har dog været gældende for en stadig stigende del af arbejdsmarkedet siden 1993.

Den fremtidige dynamik vil næppe være anderledes med hensyn til tidsramme. Rammedirektivet med tilhørende særdirektiver har været en særlige indsats i forlængelse af en traktatændring som har fået særlig opmærksomhed. Efter Amsterdamtraktaten vil beskæftigelsen og udvidelsen mod øst få særlig opmærksomhed. Kommissionen vil derfor næppe kunne fastholde samme dynamik og tempo, men vil snarere sætte tempoet ned. Disse overvejelser er emnet for kapitlet om den fremtidige dynamik, og diskuteres desuden i det afsluttende kapitel.

3. Arbejde med Skærmterminaler

Den danske lovgivning om arbejde med skærmterminaler, i form af bekendtgørelsen fra 1993, er et af de områder, der kan fremhæves som eksempel på forbedringer af dansk lov som følge af EU-reguleringen og også er blevet det. Samtidig er denne forbedring et resultat af et minimumsdirektiv og kan derfor desuden yderligere illustrere, hvorledes disse blev implementeret i Danmark (jvf. Kapitlet om eksisterende direktiver)

Et minimumsdirektiv, er et direktiv under artikel 118 A i EØF-pakken. Heri fastslås det at medlemslandene ønsker at regulere sikkerhed og sundhed på et stadig stigende niveau, men at det skal ske uden at pålægge mindre og mellemstore virksomheder unødige byrder. Og at de enkelte medlemslande kan gå videre end direktivet (deraf navnet minimumsdirektiv).

Afsnittet starter med et historisk rids af henholdsvis den danske og EU´s udvikling. Derefter gives en vurdering af status i 1997. Endelig afsluttes med en vurdering af neutrale ændringer, forbedringer og forringelser. En oversigt over skærmdirektivets hovedområder findes under status 1997.

Historisk Rids

Udvikling i Danmark

Anvendelsen af skærmterminaler på danske arbejdspladser fik med udbredelsen af PC-ere og andre former for informationsteknologi en stadig stigende betydning fra omkring 1980. Denne udbredelse blev ledsaget af opmærksomhed overfor arbejdsmiljøproblemer knyttet til arbejdet ved skærmterminaler. Indretningen af skærmterminalarbejdspladser blev arbejdsmiljømæssigt især opfattet som et spørgsmål om valg af borde, stole, tastatur og skærm og som indretning af lys, indeklima mv.

Vejledende materiale om indretningen af arbejdspladser; arbejdsmiljø krav til lys, borde, stole, tastatur skærm mv. blev udarbejdet og var tilgængeligt fra de tidlige firsere (AM-fondet 1981. AT meddelelse 4.04.4 jan 1985). Arbejdstilsynet henholdt sig derudover til at hovedbekendtgørelserne bla. om arbejdets udførelse (fra 1985) også gjaldt for skærmterminalarbejdspladser. Arbejdstilsynets strategi var at undgå for detaljeret lovgivning.

Debatten om arbejdsmiljøet ved skærmterminaler i Danmark koncentrerede sig længe om gravides risiko ved skærmarbejde for abort eller misdannelser af nyfødte. Men der var også opmærksomhed omkring synsproblemer, nakke-skulderlidelser m.m. Og disse problemer steg i omfang med den øgede anvendelse af informationsteknologi.

Ikke desto mindre førte disse uløste problemer ikke til yderligere lovregulering, udover vejledende materialer og aktiviteter. Der kan være en række årsager til dette: Fra 1983 skiftede arbejdsministeriets (og regeringens) holdning til det administrative områdes arbejdsmiljø markant (uddannelsen af sikkerhedsrepræsentanter på det offentlige område blev f.eks.indskrænket). De dominerende faglige organisationer (HK mfl.) valgte i en periode *ikke* at presse på for egentlig lovgivning og forsøgte istedet at påvirke arbejdsgiverne blandt andet igennem BSR 6.

I 1987 fremlagde EU-kommissionen et direktiv-program for sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen. Handlingsprogrammet omtaler ikke direkte et forslag om et direktiv for skærmterminalarbejde, men det blev signaleret at dette var tilfældet. Hvorlænge denne EU-intention har været kendt af danske embedsmænd vides ikke. Men som mimimum fra 1987 har det stået klart at EU ville komme med et direktiv. Denne situation har yderligere understøttet de danske aktørers fravalg af yderligere lovgivning på området.

Udvikling i EU

Efter 1986 vedtagelsen af EØF-pakken, blev der i 1987-1988 fremlagt et forslag til rammedirektivet for sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen. Dette forslag indeholdt som bilag yderligere forslag særdirektivet herunder et direktiv for skærmterminalarbejde, indenfor rammerne af minimumsdirektiver (artikel 118). Hvorfor skærmterminaler blev inddraget i direktivprogrammet siges at være et resultat af lobbyarbejde fra det tyske parti "de grønne".

Minimumsdirektiver som skærmterminaldirektivet udarbejdes og vedtages efter den såkaldte samarbejdsprocedure (artikel 189 c i EØF-pakken). Dette indebærer bl.a., at Europaparlamentet har en vis indflydelse og behandler forslagene to gange. Det økonomiske og sociale udvalg og udvalget for sikkerhed og sundhed (hvor danske arbejdsmarkedsorganisationer og myndigheder er repræsenteret) bliver endvidere hørt.

I 1988 fremlagde kommissionen sit forslag til direktiv (KOM(88) 77). Forslagets struktur er som det endelige direktiv med en række bestemmelser om dækningsområde, uddannelse og information til arbejdstagerne samt ret til øjenundersøgelser. Fulgt op af et bilag, der indeholder detaljerede krav til de forskellige elementer i skærmterminalarbejdspladsen. Den bagvedliggende skabelon for en skærmterminalarbejdsplads er en kontorarbejdsplads til feks. tekstbehandling. Forslaget var ikke voldsomt gennembearbejdet, hvilket tyder på at forarbejdet ikke har været voldsomt influeret af lobbyisme eller at forskellige bidrag har neutraliseret hinanden. Forslaget signalerer dermed en åbenhed for indarbejdelse af andre aktørers forslag. Det er ift. til den senere udvikling markant ved at hægte området sammen med standardiseringsarbejdet og ved at

undlade at forholde sig til arbejdets organisering ved skærmterminaler (pauser og variation i arbejdet). Elektromagnetiske felter nævnes ikke. Endelig kan formuleringen om krav til arbejdsstole opfattes som mere markant end den der er i senere udgaver.

Ved Europaparlamentets behandling stiller Folkebevægelsen mod EF med støtte fra fagforeringen Prosa 23 ændringsforslag, hvoraf en række vedtages af parlamentet. Det drejer sig bla. om en bestemmelse der regulerer arbejdstiden ved skærmen, om definitionen af en arbejdsplads elementer hvor "diskettestation" indarbejdes og om en bestemmelse der dækker kontrol af medarbejderen via enheder indbygget i skærmterminalen.

I april 1989 fremlægger kommissionen et revideret forslag (KOM 89 195). Heri er standardiseringsmuligheden pillet ud. Arbejdsorganisering og stråling er blevet indarbejdet , mens kontrol med de ansatte ikke er blevet indarbejdet. Den danske indflydelse har her været medvirkende til revisionerne og danske organisationer fortsætter med at søge at påvirke forløbet (ex DA og det danske handelskammer august 1989)

Europaparlamentets anden behandling i efteråret 1989 leder til en fælles holdning i ministerrådet november 1989. Direktivet vedtages i maj. Der er såvidt vides ikke knyttet hemmeligholdte protokoller til dette direktiv (Vogel). Det endelige direktiv indeholder nogle justeringer ift. forslaget fra april 1989. Undtagelsesbestemmelsen for eksisterende arbejdspladser er således udvidet fra to år til fire år. Danske arbejdsgivere havde istedet foreslået en generel opblødning, der indebar at forslaget "så vidt muligt" skulle følges med henvisning til at to års undtagelsesbestemmelse ville få alvorlige konsekvenser:

"Det kan få helt uoverskuelige følger, hvis man kræver disse forhold ændret indenfor så kort en årrække" (DA og det danske handelskammer august 1989).

Bestemmelsen i artikel 7 om arbejdets organisering er endvidere blevet væsentligt klarere i formålet med afveksling i arbejdet med pauser og andet arbejdet, idet det pointeres at dette skal sikre en reduktion af belastninger i arbejdet.

Bilagets formuleringer bærer præg af at arbejdsmiljøfaglig kompetence nu er blevet inddraget. Der benyttes begreber som "almenbelysning" og "lyskilder" og et tidligere forslag om at " hverken skærm eller person må befinde sig overfor et vindue" forholder sig nu til lysindretning. Denne skal forebygge/undgå blænding og reflekser (afskærmning af vindue). Stråling defineres nu som hidrørende fra den ikke synlige del af det elektromagnetiske spektrum. Endelig er en bestemmelse om kontrol af de ansatte indarbejdet

Da direktivet er vedtaget giver dets indhold om krav til kontorstole anledning til en intervention af den europæiske møbelproducentforening (Federation Europeenne de Mobilier, FEM). FEM repræsenterer en række møbelfabrikanter, der har investeret i udviklingen af de såkaldte helskalsstole, dvs stole, hvor sæde og ryglæn hænger sammen. Skærmdirektivet tekst om krav til arbejdsstolens indstillelighed er følgende:

> *"Stolen skal kunne indstilles i højden*
> *Stoleryggen skal kunne indstilles i højden og skal kunne skråtstilles."*

(90/270/EØF, bilag pkt 1.Udstyr, e) arbejdsstol)

Denne formulering kan fortolkes som et forbud mod helskalsstole. Via en henvendelse til kommissær M.Bangemann DG-III får FEM slået fast at direktivet skal fortolkes, som at stoleryggen kan indstilles i højden ved at indstille sæde og ryg i ét.

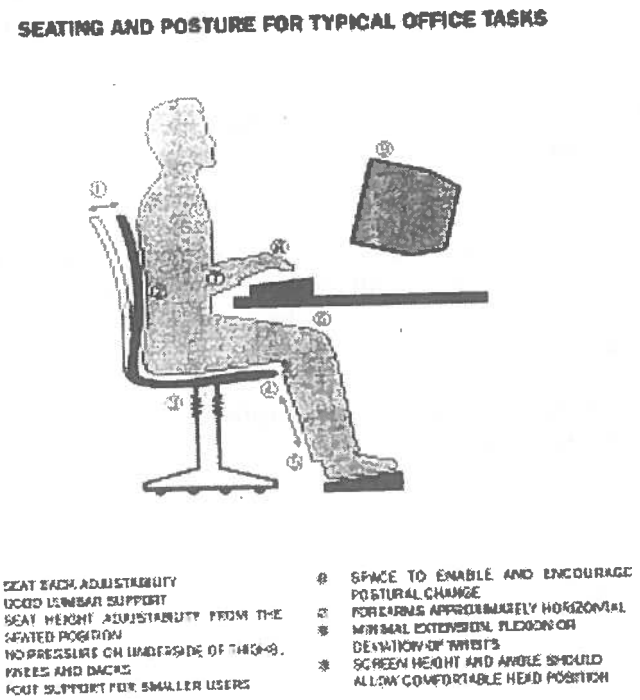
I fransk lov er stolebestemmelsen implementeret næsten ordret, men med følgende kommentar i det tilknyttede "circulaire" (oversættelse CK):

> *artikel 10 præciserer at stolesædet skal være indstilleligt....*
> *Dette indebærer ikke at ryglænet systematisk skal være adskilt fra sædet eller at reguleringen af det*

ene i alle tilfælde er uafhængigt af det andet....
Denne sikring kan realiseres med sammenhængende sæde, såkaldte helskalsstole, ...

Der fortolkes på EU plan endvidere på hvordan artikel 4 om arbejdstid ved skærmen skal forstås og ikrafttrædelsesbestemmelserne, der fra 1993 retter sig mod nye arbejdspladser. Her er EU-kommissionens fortolkning at arbejdspladsen er ny, hvis der er tale om en ny skærm (Sydendal 1993).

Figur : helskalsstol.



Dansk regelarbejde

Opfattelsen hos DA, LO og Dir. for AT i sommeren 1992 er, at skærmterminaldirektivet skal indføres i Danmark uden de store revisioner eller udvidelser. Der igangsættes dog et regelarbejde i efteråret 1992, der medfører at Direktoratets første udkast til bekendtgørelse ændres på nogle mindre punkter (Dir for AT 2/6 1992). Regeludvalgets møder giver endvidere anledning til præcisering af en række fortolkninger, eks, om afveksling i arbejdet. Endelig afgiver Dir. for AT nogle tilkendegivelser om det planlagte indhold i en ny AT-anvisning, der skal dække, lover direktoratet, andre arbejdspladser, eksempler på belastninger ift. arbejdstid ved skærmen samt håndtering af elektromagnetiske felter.

Arbejdsgiverne blokerer på mindst to punkter for at de danske regler går videre end direktivet; spørgsmålet om indstilleligt bord og skråtstilling af stolesædet (regeludvalgsbetænkning 1992)

Allerede forslaget til bekendtgørelse fra juni 1992 indeholder en prioritering af afveksling i arbejdet med andre opgaver fremfor afveksling med pauser:

"Her har vi indlagt en prioritering, der ikke er i direktivet. Det går ud på at man først og fremmest skal prøve at afbryde skærmterminalarbejdet med andet arbejde og hvis det ikke er muligt skal arbejdet afbrydes med pauser" (Annemarie Knudsen/Dir fir AT , Sydendal 1993)

Arbejdstilsynets anvisning kommer i sommeren 1993. Den indeholder ikke nogen detaljeret beskrivelse af andre typer arbejdspladser ej heller er diskussionen om arbejdstidens længde specielt detaljeret.

Status 1997

Afsnittet falder i tre underafsnit; reguleringens bogstav, reguleringens praktiske betydning samt dens dynamik.

A. Reguleringens bogstav:

Som gennemgået ovenfor er skærmterminal-direktivet et kompakt og præcist stykke værktøj til at arbejdsmiljø-forbedre danske skærmterminalarbejdspladser (se oversigten over indhold)

Der er krav om skriftligt arbejdspladsvurdering (APV-bekendtgørelse 1993), om information og uddannelse af ansatte. Der er krav om variation i arbejdet. Et krav der forbundet med kravene til indretning udgør en samlet pakke til forebyggelse af bevægeapparatskader. Denne kunne dog godt være mere detaljeret og varieret ift. forskellige typer af arbejde.

Det er dog næppe nogen entydig fordel med væsentlige mere detaljering af lovteksterne. Her kan vejledende materiale og evt. standarder (f.eks. ISO 9245 standarden, der er under udarbejdelse og har været det i mindst 5 år) være relevant hjælp.

AT har ved implementeringen valgt at adskille APV, information og uddannelsesbestemmelserne og resten af skærmterminal reguleringen. Hvilket svækker dens gennemslagskraft fordi virksomhedernes aktører (bla. sikkerhedsledere og -repræsentanter) skal være overordentlig godt inde i lovkomplekset for at finde de relevante regler. Disse er nemlig i hovedbekendtgørelserne med helt almene formuleringer.

Sammendrag: Bekendtgørelse om arbejde ved skærmterminaler Arbejdstilsyn. bek. nr. 1108 af 15. december 1992

Indhold

§ 1. Definitioner på skærmterminal og arbejdstager

Almindelige bestemmelser

§ 2. Skærmterminalarbejdspladser skal indrettes og forsynes med inventar, så arbejdet kan udføres sikkerheds- og sundhedsmæssigt fuldt forsvarligt, jf. reglerne for arbejdsstedets indretning.

Særlige bestemmelser

§ 3. Dækker arbejde, hvor en ansat regelmæssigt og i en ikke ubetydelig del af sin normale arbejdstid anvender en skærmterminal, gælder endvidere de særlige bestemmelser i §§ 4-6.

Stk. 2. Undtagelser

§ 4. Arbejdet ved skærmterminal skal tilrettelægges således, at det daglige arbejde ved skærmterminalen regelmæssigt afbrydes af andet arbejde, eller hvor dette ikke er muligt, afbrydes af pauser, så sundhedsskadelige påvirkninger undgås.

§ 5. Skærmterminalarbejdspladsen skal indrettes i overensstemmelse med kravene i bilaget.

§ 6. Den ansatte har ret til en passende undersøgelse af øjne og syn:

Klageadgang og straf

§ 7. § 8. Er straffebestemmelser

Ikrafttræden (§ 9)

Bilag

1. Udstyr.
Omhandler Skærmen, Indlæsnings-/styringsudstyr, Tastaturet,Arbejdsbord eller -flade, Koncepthol deren, Arbejdsstol.

2. Arbejdspladsen
Pladskrav, Belysning, Reflekser og blænding, Støj, Varme, Stråling incl. lavfrekvente elektromagnetiske felter, Luftfugtighed

3. Samspil datamat/menneske
Omhandler Programmel, kvantitativ eller kvalitativ kontrol, format og en rytme, der er tilpasset brugerne, ergonomiske principper

B.Reguleringens praktiske betydning

En lang række aktører har medvirket til at udbrede kendskabet til reguleringen. Mange leverandører har benyttet skæmterminaldirektivet i deres markedsføring. - F.eks kunne man på kontorudstyrmesser se leverandører reklamere med skærmdirektivteksten i fotostatstørrelse i efteråret 1992 (Kontor & DATA, firmaet Luxo, Ergonova, optikerforeningen mfl.). Der har været betydelig pressebevågenhed på museskader hele perioden fra 1988 til i dag. Reguleringen er også nået ud til aktører der ellers ikke har kontakt med Arbejdstilsyn og andre arbejdsmiljøprofessionelle, eksempelvis har folketingets EU-oplysning mange forespørgsler fra lokale aktører på skærmterminaldirektivet.

Erhvervs-Bladet den 28.8.90

Lydpotte til PC'ere

Vejen til bedre arbejdsmiljø

Af Michael Klinte

Støjen fra et stigende antal personlige computerarbejdspladser er et voksende problem for brugernes trivsel.

Ventilatorernes summen ødelægger humøret, og koncentrationsevnen. Derfor er der nu stor lydhørhed over for en lille dansk udviklet støjdæmper, som effektivt reducerer den strømende støj fra PC'ernes ventilatorer.

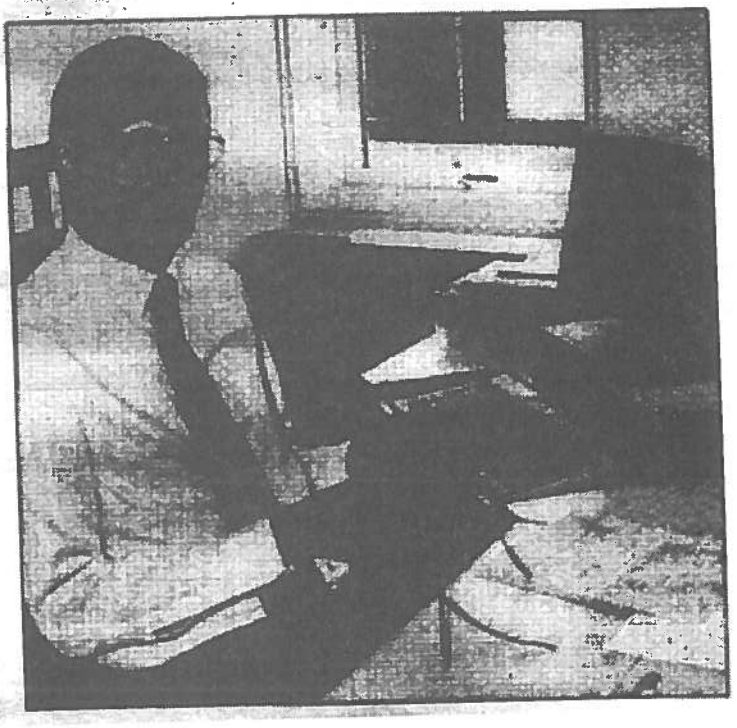
Det er ESL Kontormiljø A/S, Odense, der viser den danskudviklede og producerede »lydpotte« med det sigende navn, »No Noice« på ISAK-messen.

Støjdæmperen »No Noice« er enkel og sikker i sin konstruktion. I princippet består systemet af en temperaturføler, som sættes ind foran blæseren i PC'eren. Føleren reguleres blæserens hastighed i forhold til temperaturen. Ved normal drift er varmeudviklingen minimal, og blæserens hastighed og støjgener reduceres derfor radikalt.

Computeren opleves nu i praksis som lydløs, men det er vigtigt at understrege, at ventilatoren aldrig standser. »No Noice«-systemet har et meget pålideligt sikkerhedssystem. Hvis der eksempelvis er fejl i reguleringsenheden, vil ventilatoren automatisk arbejde på fuld styrke.

- Der er stor interesse for produkterne hos førende hardware-leverandører, og produktet er allerede godkendt til indbygning i flere eksisterende mærker, siger salgschef Verner Petersen, ESL Kontormiljø A/S, der endvidere forudser store eksportmuligheder i forbindelse med de nye EF-regler omkring den fremtidige edb-arbejdsplads.

Eksporten er iøvrigt allerede i fuld gang. Odensefirmaet har etableret eget salgskontor i Tyskland samt importører i hele Norden, England, Holland, Belgien og Schweiz.



Direktør Carsten Bo Petersen præsenterer »lydpotten« fra ESL Kontormiljø A/S, Odense, på ISAK-messen i Fredericia. Foto: Erik Larsen

figur: produkt-"reklame"

Arbejdstilsynets tilsynsindsats i tal er beskrevet i skemaet nedenfor. Indsatsen er beskeden og har været det i hele perioden siden bekendtgørelsens ikrafttræden. Der er blevet udarbejdet en anvisning og der har været oprettet en midlertidig oplysningslinie ved bekendtgørelsens fulde ikrafttræden den 1/1 1997. Arbejdstilsynets indsats har bl.a. indebåret, at der har kunnet sås tvivl om arbejdsgiverens pligt til at gennemføre en skriftlig arbejdspladsvurdering ved indførsel af skærmterminaler (se f.eks. Strøm 1996).

Reduktion af det elektromagnetiske felt har endvidere i praksis bygget på brugen af den svenske norm MPR II, der er blevet en de fakto markedsstandard for reduktion af de elektromagnetiske, varierende elektriske og elektrostatiske felter.

Arbejdstilsynets kredse er meget ujævnt bemandet på området. Ganske meget af indsatsen på området et dermed overladt til BST-rådgivning. Arbejdstilsynets indsats på skærmterminalområdet kan bl.a. karakteriseres ved antal besøgstimer på kontor- og administrationsområdet sammenholdt med byggeri, almen industri og jern- og metalindustrien:

Arbejdstilsynets besøgstimer pr 1000 beskæftigede (Finanslovforslaget 1997, 1998)

år	1992	1995	1997	(2000)
Kontor og adm.	13	17	19	(28)
Byggeri	135	130	115	(106)
Almen industri	61	66	52	(31)
Jern og metalindustrien:	52	55	57	(54)

Arbejdstilsynets indsats indebærer at bekendtgørelsens skærpede bestemmelser med strafsanktioner mv. stort set ikke benyttes. Tekniske Landsforbund, der organiserer tekniske assistenter og andre teknikergrupper udsendte et spørgeskema til sine tillidsvalgte (omkring 1000 ialt). 22 besvarede skemaet og 10 meldte tilbage, at de aldrig havde haft besøg af Arbejdstilsynet. Dette grundlag giver kun anledning til exemplariske vurderinger. Arbejdstilsynet havde besøgt 5 arbejdspladser. Her var givet to påbud, hvoraf det ene handlede om arbejdetsorganisering, men på en anden virksomhed havde AT overhovedet ikke omtalt arbejdets organisering uanset borde og stole var iorden og 90% af de ansatte havde gener af arbejdet (Bendix Olsen).

Sådanne eksemplariske erfaringer kombineret med de ressourcer der afsættes i Arbejdstilsynet gør at vurderingen er at hovedvirkningen af reguleringen knyttes til vejledning og information bl.a. i forbindelse med BST-rådgivning. Hermed er arbejdsmiljøreguleringens værktøjer stort set de samme som i 1986, hvor den også bestod af hovedsageligt vejledende materiale. Dog forstærket af den signalværdi bekendtgørelsenstekst en har; en bekendtgørelse med strafsanktionering og "skal" formuleringer må antages at have større virkninger end et renlivet rådgivningsmateriale med "bør" formuleringer.

Anvendelse af IT har tiltaget sig en central dynamik i virksomhedsudviklingen. Investeringerne i IT gør at i mange administrative virksomheder fornyes udstyret og softwaren hver 2-3 år. IT-branchens vækstrate er som følge heraf omkring 8% årlig. Der er ganske mange anledninger til at planlægge og udforme arbejdsmiljøet. Leverandørerne af udstyr ,såvel hard og software som alt følgeudstyret (borde, stole etc etc) kommer derfor til at spille en hovedrolle i arbejdsmiljøets udvikling. Der er imidlertid masser af udstyr på det danske marked som ikke opfylder lovgivningens krav (som eksempel tilstrækkelig plads til understøttelse af underarmen -se nedenfor). Arbejdstilsynet håndhæver ikke leverandørers og udvikleres forpligtigelser på dette område.
Arbejdsmiljøet ved skærmterminaler eksploderer i omfang. I 1990 viste lønmodtagerunder-søgelsen at 750.000 lønmodtagere arbejde daglig med en PC (Ørhede et al 1992). I 1995 var antallet fordoblet (Borg & Burr 1997). De tilhørende helbredsgener var endvidere rykket op af listen ift. Udsatte lønmodtager grupper: edb-

folk, mandlige journalister og bibliotekarer rapporterede om nakkegener, 29% af de kvindelige bogholdere rapporterede om "samme fingerbevægelser mange gange i minuttet". De jobgrupper som arbejdede ved PC-skærm i mere end 75% af tiden var bogholdere, bankassistenter, kontorassistenter, edbfolk, journalister og bibliotekarer.
Den hidtil største bredspektrerede undersøgelse af arbejdsmiljøet ved skærmterminaler er foretaget i Århus Amt.(Johansson 1997).Undersøgelsen omfatter 500 skærmterminalarbejdspladser og kombinerer ekspert-vurdering med selvvurdering. Der er i flere tilfælde markante forskelle mellem de to vurderingstyper. Undersøgelsen viser, at fejlindretning af skærmterminalarbejdspladser og mange timers skærmarbejde er i dag et udbredt fænomen. Eksempelvis er kun 9% af bordene let indstillelige i højden, 24% af arbejdspladserne sikrede understøttelse af hele underarmen. I 56% af arbejdspladserne forekom generende blændinger.

Til gengæld er der ikke udbredte problemer med kontorstolene (jvf, diskussionen om helskalsstole). 90% af de ansatte vurderede at deres stol var iorden. Eksperterne (ansatte i BST) vurderede således:

83% af stolene kan let indstilles
78% kan indstille stoleryggen i højden
79% kan indstille stoleryggen frem og tilbage
77% kan indstille sædedybden

Også denne undersøgelse rapporterer om gener i nakken (25%) og i højre skulder (14%).

Arbejdsmiljøinstituttet gennemførte i 1996 en undersøgelse af 149 brugere af CAD (Computer Aided Design, der arbejdede mere end fem timer daglig ved skærmene. Af disse havde 70% haft nakkebesvær indenfor de sidste 12 måneder, 52% havde haft besvær i hænder og håndled (Christensen (1997)a-c).

Skærmterminalarbejdspladser som sådan kan muligvis fortsat rubriceres som lavrisikoarbejdspladser. Men det store antal arbejdspladser og selv en lav %-andel af problemer gør, at problemerne på dette område kan blive stor og er ihvertfald voksende. Væksten kommer blandt andet fra forskydningen imellem sektorer hvor, service sektoren og den offentlig sektor er voksende. (jvf . Det indledende kapitel).

C. Dynamikken i Reguleringen

Først og fremmest kan det konstateres at direktivet med dansk følgeimplementering i alt har været ni år undervejs. Det indebærer at direktivets forståelse af det regulerede ; skærmterminalarbejdspladsen er forældet; på nogle områder kræver reguleringen noget der i dag er markedsstandard. På andre, ex. arbejdstiden ved skærmen, er reguleringen ude af trit med problemerne på danske arbejdspladser i den forstand at reguleringen ikke stiller fremgangsmåder og alternativer op på en troværdig måde for de virksomheder, der er brugere af reguleringen.

I og med at det drejer sig om et mimimumsdirektiv er en del af forældelsen ret klart danske aktørers ansvar Skærmdirektivet viser dermed betydningen af udnyttelsen af det danske nationale spillerum.Ved indførselen af minimumsdirektivet ønskede de centrale danske aktører ikke at skærpe og eller forny direktivet (regeludvalgsbetænkningen), når undtages nogle mindre justeringer. Hvis de centrale aktører (arbejdsmarkedets parter og Arbejdstilsynet) herefter havde ønsket det, kunne direktivet have været benyttet til at igangsætte en forebyggende indsats overfor de stigende problemer med bevægeapparatskader ved skærmarbejde (ofte benævnt museskader), der i væsentlig grad hidrører fra for mange timers arbejde ved skærmen, men også fra de øvrige forhold som skærmdirektivet regulerer.
På begge niveauer vælger de nationale aktører på dette område at undlade at benytte det danske nationale spillerum.
Ved udarbejdelsen af direktivet benytter danske aktører dels de formelle kanaler dels mere lobbyorienterede. Det må her vurderes at danske aktører ad begge veje har haft indflydelse på direktivets udformning. Det har således været muligt at etablere en kobling imellem konstaterede problemer på danske arbejdspladser og den realiserede regulering, som dens bogstav fremstår.

Der er i 1997 blevet rundsendt et udkast til ændringsforslag til direktiv der retter sig mod at undtage telefoncentraler,der er koblet sammen med en flydende krystalskærm, fra direktivet.
UNICE har endvidere foreslået at skærmterminaldirektivet afvikles under henvisning til nærhedsprincippet og som forslag til deregulering med henvisning til at direktivet er alt for detaljeret (Jepsen).

Forringelser og forbedringer- konklusion

Den danske lov har nogle mangler som delvist arves fra direktivet, men som ikke direkte kan rubriceres nedenfor:

- der er fortsat ingen tidsbegrænsning for arbejdet ved skærme, ej heller en udbygget fortolkning af hvornår arbejdet er belastende.
- overgangsperioden fra direktivet blev overtaget i dansk lov. Den samlede tid for indførselen blev dermed 9 år.
- Der burde have været udviklet krav til produkterne på området så leverandørers forpligtigelser blev fremhævet og kunne håndhæves.

Neutrale ændringer

Reglerne om skærmterminaler er samlet ét sted på en kort form. En række regler er i praksis uændrede.

Forbedringer

Der er kommet et konkret og kompakt stykke lovregulering af arbejdet ved skærmterminaler.
En regulering der indeholder muligheden for strafsanktionering

Ved arbejdsorganisatoriske ændringer skal variation i skærmarbejde med andre opgaver prioriteres højere end pauser.

Der er lov for at de elektromagnetiske- og elektrostatiskefelt m.m. skal reduceres mest muligt. (men det følges ikke op af AT)

Forringelser

-krav om indstilleligt bord mangler

-lovgivningen går ud fra at arbejde med skærmterminaler er administrativt kontorarbejde og ser dermed bort fra kontrolrumsarbejde med procesautomatisering, konstruktionsarbejde med CAD, redigeringsarbejde med fjernsynsmonitorer m.m.

- den konkrete udformning af dansk lov og AT efterfølgende praksis gør at pligten til arbejdspladsvurdering og uddannelse er blevet kraftigt nedtonet (er overflyttet til andre bekendtgørelser og ikke fulgt op af AT).

-øjenundersøgelser skal kun "så vidt muligt" foregå i arbejdstiden.

Centrale lovtekster

Direktivet om skærmterminaler (90/270/EØF)
Bekendtgørelse om arbejde med skærmterminaler (nr 1108 af 15 december 1992)
Anvisning om arbejde med skærmterminaler (Arbejdstilsynets anvisning nr 4.0.1.1.)

Referencer

Arbejdsmiljøfondet (1981) : Skærmterminaler og arbejdsmiljø

Bendix Olsen K.(1996): Spørgeskemaundersøgelse af Arbejdstilsynets praksis i forhold til arbejde med skærmterminaler. Arbejdsnotat. Teknisk Landsforbund

Borg W.& Burr H (1997): Danske lønmodtageres arbejdsmiljø 1990-95. Arbejdsmiljøinstituttet. København.

Christensen H.(1997a): Klinisk undersøgelse af nakke skulder og armsmerter hos personer med tegne konstruktions- og andet kontorarbejde. Arbejdsmiljøinstituttet.
Christensen H.(1997b): Fysiske og psykosociale påvirkninger ved arbejde med CAD. Arbejdsmiljøinstituttet.
Christensen H.(1997c): Effekten af præcisionskrav, tempokrav og mentale krav ved bevægelse og muskelaktivitet ved CAD arbejde. Arbejdsmiljøinstituttet.

DA og det danske handelskammer 1989: Organisationernes ændringsforslag til EF-kommissionens direktivforslag om minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed i forbindelse med arbejde ved skærmterminaler. Notat bl.a sendt til arbejdsminister H.Dyremose 15. August 1989.

Johansson M.(1997): Djursland i sving for skulder- nakke sundhed ved skærmarbejde. Århus Amt.

KOM(88) 77: Forslag til rådets direktiv om minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed i forbindelse med arbejde ved skærmterminaler

KOM(89) XYZ: Forslag til rådets direktiv om minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed i forbindelse med arbejde ved skærmterminaler

90/270/EØF: Rådets direktiv om minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed i forbindelse med arbejde ved skærmterminaler

Dir for AT (1992) Regeludvalgsbetænkning om bekendtgørelse om arbejde med skærmterminaler 1992

Dir for AT 2/6 1992: Udkast til bekendtgørelse om arbejde ved skærmterminaler

Strøm G. 1996: PC & Arbejdsskader. IDG

Sydendal (1993):Arbejdspladser med skærmterminaler, int. med Annemarie Knudsen/Dir fir AT, EuroEcho nr 2. 1993

Ørhede E. mfl (1992) Lønmodtagernes arbejdsmiljø 1990 bind 1 og 2. Arbejdsmiljøfondet.

4. Kemi

Kemikalier i arbejdsmiljøet spiller i nogle sammenhænge en hovedrolle som et næsten samlende symbol på hele reguleringens effektivitet. Diskussionerne om hjerneskader forårsaget af organiske opløsningsmidler og den lange række af danske initiativer, der er fulgt efter, gav dette område en særstatus allerede i de tidlige halvfjersere.

Da EØF-afstemningen i 1986 fik arbejdsmiljø som centralt tema blev kemikalieområdet endnu engang centralt. Det blev fra modstanderside fremhævet, hvordan EU-reguleringen ville forringe det danske niveau, via et dårligere farlighedsbegreb og via færre anerkendte stoffer samt stop for hidtidige restriktive mærkninger af malervarer. Via den debat disse påstande førte med sig, blev det bredt anerkendt at det danske arbejdsmiljøreguleringsniveau på kemi-området var i fare for at blive forringet og at dette ikke måtte ske. Folketinget sendte klare politiske signaler til embedsmændene om at sikre ar reguleringen ikke blev forringet i 1987.

Det er derfor særligt interessant at undersøge, hvorledes dette områdes regulering har udviklet sig. Det har i en meget lang periode været genstand for særlig opmærksomhed fra myndighederne, de arbejdsmiljøprofessionelle, fagforeninger samt arbejdsgivere og producenter. Og det har været opfattet som et område hvor dansk lov blev forringet.

Historisk Rids

Udvikling i Danmark

I halvfjerserne og firserne var der debat om kemisk arbejdsmiljø i Danmark. Malersyndromet og epoxyanvendelse på byggepladser er centrale eksempler fra denne debat. Et langvarigt græsrodsarbejde, der for malernes vedkommende startede tilbage i slutningen af 1960'erne og resulterede i den første dokumentation i maler-rapporterne i 1972, havde blandt andet sat fokus på risikoen for hjerneskader ved arbejde med opløsningsmidler og risikoen for kræft ved arbejde med epoxy og lignende stoffer. Den arbejdsmedicinske forskning påviste sammenhængen mellem opløsningsmidler og hjerneskader (bla.Gregersen 1981). I 1983 kom hovedbekendtgørelsen om stoffer og materialer. Det at kemi er integreret i AM-lovgivningen på det tidspunkt er specielt (Horn Andersen). Dansk lovgivning om kemikalier (farlige stoffer og materialer) var delvist unik i EF i 1983, mens de øvrige nordiske lande havde eller indførte tilsvarende regler (Horn Andersen, Mann Nielsen). Det skyldes især substitutionsprincippet og farlighedsbegrebet og listen over stoffer som den danske stat anerkendte som kræftfremkaldende samt anerkendelsen af sammenhængen imellem opløsningsmidler og hjerneskader. Listen over kræftfremkaldende stoffer var verdens længste (Horn Andersen) og praksis var, at var der en slags dokumentation, så kom stoffet på listen. Der blev ikke lavet risikovurdering på alle stoffer. Den danske liste havde WHOs liste (IARC, International Agency for Research on Cancer) indbygget. Denne praksis var myndigheder og parter ikke bare enige om, man havde også udviklet den i en fælles proces og fortsætter de følgende år med at gøre dette. Således er centrale dele af farlighedsbegrebet udtryk for et kompromis mellem LO og DA. Denne langsigtede enighed udviklede sig uanset at der i perioden frem til 1983 var modstand fra arbejdsgiverside på hovedbekendtgørelsen (Mann Nielsen).

Endvidere blev produktregistret i 1980 etableret som en fælles enhed for miljø- og arbejdsmiljøreguleringen i Danmark efter flere års fælles forarbejde mellem miljø- og arbejdsmiljømyndigheder (Honoré 1996).

Efter 1986 blev det EU-lov (EØF-pakken), der skulle handelsregulere kemikalieområdet med en række totalharmoniserende direktiver (100 A). Debatten om pakkens betydning for arbejdsmiljøet førte til en bred forståelse af, at dansk lovgivning havde et højere niveau på kemikalieområdet.

Denne debat førte til at folketingets europaudvalg vedtog et "mandat" til myndighederne på området om at tilsikre at dansk lovgivning ikke blev forringet på dette område (Horn Andersen), En position som bakkes op af LO og DA (Larsen-Jensen &Bøgh 1996). Der blev dengang formuleret følgende forhandlingsstrategi fra myndighedernes (Dir.for AT og Miljøstyrelsen) side:

1. Man ville sætte fart i klassificeringsarbejdet i EU regi. Danmark skulle presse på for at EU-listen over farlige stoffer blev udvidet.
2. Danmark ville udvide EU's område for leverandørbrugsanvisninger, så det blev som det danske.

Embedsmændene har siden ihærdigt forsøgt at få EU "på niveau" (Andreasen 1993). Det er ikke lykkedes fuldtud og man har blandt andet måttet bruge forhalingstaktikker for at vinde tid (Horn Andersen):

I marts 1991 blev sikkerhedsdatablads-direktivet vedtaget. I maj 1991 henvendte regeringen sig officielt til Kommissæren for DG-III, Martin Bangemann og gav udtryk for, at direktivet ville forringe det danske arbejdsmiljø og nævnte at man ville søge at undgå at bruge sikkerhedsklausulen i direktivet:

"Parterne er ligeledes enige om, at der skal søges undgået at komme i en situation, hvor det er nødvendigt at tage miljøgarantien.... i brug" (Arbejdsministeren 1991)

Et efterfølgende møde med Bangemann udløste et brev fra kommissæren, hvori han tilkendegiver at kommissionen vil kunne acceptere, at Danmark ikke implementerer direktivet de næste to år (Kommissionen 1991). Herefter undlod de danske myndigheder at implementere direktivet. I 1993 kom så første ændring af sikkerhedsdatabladsdirektivet (93/112/EØF) som indebar en udvidelse fra farlige produkter til farlige stoffer (Mann Nielsen). Det gav en længere tidsfrist og åbnede dermed muligheden for ny forhaling, som kommissionen (DG-III) stiltiende accepterede eftersom det lå indenfor de nye ordinære frister. I 1995 var myndighederne "næsten" tvunget til at implementere EU-reglerne. Så brugte man sikkerhedsklausulen i præparatdirektivet (Folketing/EU 1996). Der er ikke kommet nogen reaktion fra kommissionen (Horn Andersen). Dette skyldes formodentlig at der efter dansk pres nu er overvejelser igang om yderligere stoffer, der skal omfattes af sikkerhedsdatabladsreglerne.

Sikkerhedsklausulen i Præparatdirektivet (EØF/88/379): Artikel 14. Stk1:

1. Såfremt en medlemsstat med udførlige begrundelser fastslår, at et præparat frembyder fare som følge af dets klassificering, emballering eller etikettering, skønt det er i overensstemmelse med forskrifterne i dette direktiv, kan denne stat midlertidigt forbyde eller fastsætte særlige betingelser for markedsføring af dette farlige præparat på sit område. Den underretter straks Kommissionen og de øvrige medlemsstater herom og angiver årsagerne til denne beslutning.

Endelig bliver svenskerne medlem i 1996. Svenskerne forhandler ved deres optagelse nogle midlertidige undtagelsesbestemmelser igennem på kemikalieområdet, der på flere områder dækker det samme som "det danske problem". Danmark kan derfor lægge sig ind under dette og henvise til det nordiske problem.

Tiden arbejder - i 1998 og frem - for Danmark: svenskerne, tyskerne og hollænderne er begyndt at anerkende problemerne (Horn Andersen).

Igennem hele forløbet har der været enighed imellem de centrale arbejdsmarkedsparter. Bortset fra en kortere offentlig debat om den såkaldte "olielægerapport", har der været konsensus på området (Jepsen, Mann Nielsen). Arbejdsgiverne har respekteret de grundlæggende forskningsresultater som fakta (Jepsen). De danske kemiproducenter har stort set uden undtagelse medvirket ved udarbejdelsen af kemireguleringen (Jepsen), medens de internationale kemi-producenter har spillet en skyggerolle i Danmark (Mann Nielsen). Mann Nielsen vurderer at de centrale krav om brugsanvisninger mv. er ret uskyldige informationskrav, der ikke er unødigt generende for industrien.

Udvikling i EU

I 1967 blev direktivet om klassificering af farlige stoffer (67/548) vedtaget. Dette totalharmoniserende direktiv skulle regulere klassificering, mærkning og emballering af farlige stoffer (Bundsgård 1994).

Rammedirektivet fra 1980 om kemiske, fysiske og biologiske agenser (i dag identificeret som 80/1107/

EØF) sætter en ramme for udarbejdelse af grænseværdier. Dette arbejde bliver dog i realiteten begrænset til nogle få deriblandt bly, kviksølv og asbest (Vogel 1997).

Efter 1986 blev det EØF ("pakken") der skulle handelsregulere kemikalieområdet med en række total-harmoniserende direktiver (100 A). Fra 1986 til 1997 er en lang række stoffer blevet klassificeret som farlige.

I 1988 blev et direktiv vedtaget om " indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om klassificering, emballering og etikettering af farlige præparater" (88/ 379/EØF, et præparat er et produkt sammensat af to eller flere stoffer). Danmark stemte imod. Dette direktiv -kaldet præparat-direktivet- fik som resultat af en diskussion på et ministerrådsmøde indskrevet en artikel 10 om informations-ordninger møntet på erhvervsmæssige brugere (G Mosselmans DG-III, Bundsgård 1994). Denne artikel dannede hjemmel for igangsættelse af udarbejdelse af Sikkerhedsdatabladsdirektivet. I denne udarbejdelse deltog såvel nationale eksperter som de tre parter fra landene; stat, arbejdstagere og arbejdsgivere. Efter interne kommissionsstridigheder blev DG-III gjort hovedansvarlig (G Mosselmans DGIII, Bundsgård 1994).

Ved udarbejdelsen af sikkerhedsdatabladsdirektivet lykkedes det kemiindustriens organisationer CEFIC og ICCA at opnå afgørende indflydelse på de 16 punkter, som direktivet fastsætter et datablad skal indeholde. CEFIC fandt allerede i 1987 frem til intern konsensus om de 16 punkter, der siden blev fremført med en vis vægt overfor kommissionens DG-III (CEFIC 1988, Bundsgård 1994). CEFIC opnåede også enighed med ILO.

Direktivet om sikkerhedsdatablade (91/155/EØF) blev vedtaget i marts 1991. Senere er vedtaget den første ændring af direktivet om sikkerhedsdatablade (93/112/EØF), der udvider direktivets område til også at omfatte stoffer (jvf. ovenfor).

Dereguleringstiltagene i 90erne har tilsyneladende ikke influeret på dette videre arbejde med klassificeringer, tilpasninger og ændringer. Der indarbejdes i flere sammenhænge større og mindre ændringer i direktiverne. Kemikalier reguleres i EU af en række general-direktorater. Det er DG-III (indre marked, bla. sikkerheds-datablads-direktiver), DG-V (arbejdsmarked og sundhed, Arbejdsmiljø afdeling i Luxemburg), DG-VI (landbrug), og DG-XII (Forskning, delvist lokaliseret i Norditalien). DG-XII står blandt andet for vedligeholdelse og videreudvikling af en database over stoffer og præparater (ISPRA, kommissionens kemikalie-kontor).

I 1997 forhandles en ændring af præparatdirektivet, der opnås en fællesholdning i rådet over sommeren og der er parlamentsbehandling i efteråret. Ændringen repræsenterer endnu et lille fremskridt for den danske politik (Vogel 1997, Horn Andersen).

Status 1997

A. Reguleringens bogstav:

- farlighedsbegreb

Det danske farlighedsbegreb er fortsat i 1997 mere vidtgående end EUs på kravene om indholdet af organiske opløsningsmidler (0,5 % vægt) og en række kræftfremkaldende stoffer (0,1% vægt).

Den nye ændring af præparatdirektivet omtalt ovenfor, indebærer at EU skærper sine krav til indholdet af farlige stoffer i præparater, således at præparaterne nu foreslås mærket, hvis de indeholder 1 vægtprocent af et organisk opløsningsmiddel. Der er endvidere foreslået ændringer i anvendelsesområde, og regler om, at hvis et produkt indeholder farlige stoffer i mindre mængde end grænseværdien, så skal et sikkerhedsdatablad udleveres på forlangende (Nielsen 1997, Rossen 1997)

- stoffer og præparater der er omfattet

EU har indhentet Danmark på de kræftfremkaldende stoffer (Horn Andersen).

Produktregisteret har cirka 60.000 produkter registreret (maling, rengøringsmidler mv.). Heraf er cirka 25.000 registreret som "farlige" efter det udvidede danske farlighedsbegreb (blandt andet epoxyprodukter og organiske opløsningsmidler). Med det forslag, der er opnået fælles holdning på, vil 3.000 produkter blive omfattet af EUs farlighedsbegreb (Rossen 1997). Heraf overlapper 2400 med Danmarks udvidede begreb, der dækker de ca 25.000 stoffer idag (Horn Andersen). Produktregisteret har beregnet at efter det nye præparatdirektivforslag mistes cirka 600 produkter, som man tidligere har registeret, mens 600 nye vindes. De der mistes er især rengøringsmidler med 5-10 % sprit.

I slutningen af firserne udpegede miljøstyrelsen 13 organiske opløsningsmidler som var et problem ift EU. Det blev ført direkte videre i dansk enegang på spørgsmålet om sundhedsfarer ved organiske opløsningsmidler i 1986-90. Miljøministeriet gennemførte i denne periode en mærkning af 13 opløsningsmidler med risikosætning R48 „alvorlig sundhedsfare ved længere tids påvirkning" på grund af den i Danmark anerkendte hjerneskadende virkning og det høje antal af anmeldte opløsningsmiddelbetingede hjerneskader. I 1990 trak miljøminister Lone Dybkjær imidlertid den særlige danske mærkning tilbage under trussel om en sag ved EFs domstol. Siden har EU-systemet behandlet disse stoffer med henblik på fareklassificering. Ud af disse er de 12 færdigbehandlede i dag. Det eneste der mangler er mineralsk terpentin. Det er i dag klassificeret som farligt pga. risici ved slugning, hvor det kan udløse kemisk lungebetændelse, ikke pga sin hjerneskadende virkning. EU anerkender fortsat ikke risikoen for skader på centralnervesystemet. Danmark forlanger derfor fortsat en anden mærkning og benytter sikkerhedsklausulen i direktivet om klassificering af farlige stoffer (67/548/EØF).

- Sikkerhedsdatabladene

Myndighederne opfatter EU's datablade som mere omfattende og bedre end de danske på nogle punkter (miljø og sammensætning er med i EU's og ikke i de danske, Horn Andersen)

EU kræver fortsat ikke arbejdspladsdatablade. Men det klares i dansk lovgivning via en bekendtgørelse. Dette er der hjemmel for i EU-lov i forlængelse af artikel 118 A, der omtaler minimumsbestemmelser, hvor det enkelte land kan gå videre.

- Malerkoderne

Malerkoderne på malervarer kan bevares fordi de lægges ind under den del af reguleringen, der retter sig mod arbejdspladserne. De kræves som en del af arbejdspladsbrugsanvisningerne, der kan opretholdes med hjemmel i 118-minimumsregler. Spørgsmålet er imidlertid ikke kun om systemet kan bevares, men også om det udvikles i takt med at flere stoffer får grænseværdier eller får ændret sin grænseværdi. I flere år har kodemærkningen ikke været opdateret i takt med ændring af grænseværdierne (Nielsen). Det er ikke sket fordi man frygter at en ny godkendelsesprocedure vil betyde et stop for disse regler, der jo stiller krav til leverandørerne. Det betyder en forringelse af mærkningen; de lidt finere arbejdsmiljømæssige forskelle fremgår ikke tydeligt (Nielsen).

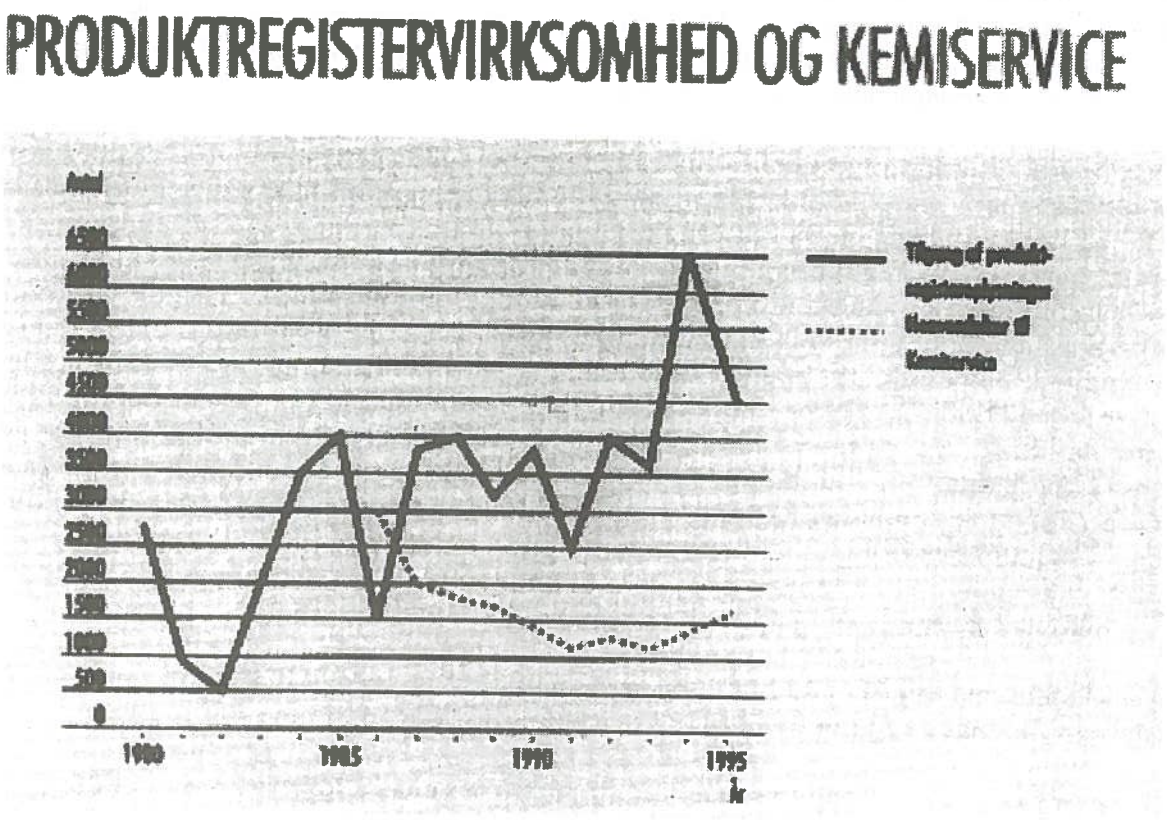
- Produktregisterets fremtid

Produktregistreret mener Direktoratet for AT er reddet, blandt andet fordi kommisionen i 1996 på en konference i Finland tilkendegav at produktregistret falder ind under subsidarietets-princippet (Horn Andersen); Kommissionen "noterede" sig at nogle lande har giftcentraler og Danmark har produktregisteret. Der forestår en internationalisering og harmonisering af registreringen af produkter, som kan føre til ændringer i registret (Honoré 1996). Men der er ikke aktuelle planer f.eks. Ift. ISPRA, kommissionens kemikalieregistrering eller EINECS, udover tættere koordinering og bedre kommunikation blandt andet hjulpet af Dublin-instituttet (Mann Nielsen). Og måske også EU-rekommendationer.

Kemikalieindustrien vil modsætte sig en stærkere registrering og bl.a. rejse tvivl om fortrolighedshåndteringen. Hvilket er parallelt til den tidlige debat om det danske produktregister, som har vist sig at kunne håndtere dette spørgsmål (Jepsen, Mann Nielsen)

B. Reguleringens praktiske betydning

Figur : nye kemikalier i Danmark (kilde: AMI 1946-96, (1996))



Produktregisteroplysningerne er den årlige tilgang i antal obligatorisk anmeldte oplysninger. Kemiservicehenvendelserne er det årlige antal telefoniske forespørgsler til Kemiservice. Produktregistret og Kemiservice oprettedes i henholdsvis 1979 og 1986.

Der tages i tusindvis af nye stoffer og præparater i brug på det danske marked hvert år (AMI 1946-96 (1996)). AMI gennemførte i starten af 90erne en større stikprøveundersøgelse, der viste at 4350 produkter der bliver anvendt på danske virksomheder indeholdt langtidsskadende stoffer. 29% af disse produkter i anvendelse indeholder reproduktionsskadende stoffer. Der er således ifølge AMI fortsat et behov for en særlig indsats overfor farlige stoffer i det danske arbejdsmiljø (AMI 1996). Dette uanset at færre og færre danske lønmodtagere *oplever* kemiske stoffer som et problem (Borg&Burr 1997). Det væsentligste selvoplevede er passiv rygning som vurderes som et problem af 21% af lønmodtagerne i 1990 og 16% i 1995. Til sammenligning er næststørste kemiske arbejdsmiljøproblem vurderet til at være udsættelse for rengøringsmidler, som 4,8 % vurderer som et problem i 1995 (6% i 1990).

Der er signaler fra små og mellemstore arbejdspladser, der kan tolkes som en dalende bevidsthed om kemiske stoffers farlighed. Arbejdspladsbrugsanvisningers udbredelse synes således at være begrænset på disse arbejdspladser i modsætning til de større (Samtaler/CK).

Arbejdsskader i forbindelse med organiske opløsningsmidler i malerbranchen er drastisk nedbragt efter de danske initiativer båret af fagforeninger og Arbejdstilsyn mfl. - se figuren. Det er en af de få renlivede succeshistorier i dansk arbejdsmiljøregulering, der også bygger på substitution af maling baseret på organiske opløsningsmidler med vandbaserede malinger (Jacobsen (1991)). De hjerneskader der anmeldes i 1995-97 opfattes af myndighederne som "fortidens synder", hvilket understøttes af at skaderne fortrinsvis anmeldes for personer i aldersgrupen 45-49 årige, men svækkes af at de endnu ældre har lavere anmeldelsesfrekvens (Dir for AT. 1995).

Figur: Anmeldte hjerneskader i Danmark

Hjerneskader iflg Direktoratets årsrapporter 1987, 1991,1994, 1996

1992 og 1993 er et gennemsnittal for 1992-94. Tallene i parantes er fra den nye opgørelsesmåde der tager flere typer ind under hjerneskade end tidligere.

1985	1136	
1986	1605	
1987	1308	
1988	1384	
1989	1050	
1990	790	
1991	588	
1992	407	
1993	407	(487)
1994	303	(430)
1995		(381)
1996		(345)

For de øvrige kemiske belastninger og relaterede sygdomme tegner der sig et uklart billede. Der er fortsat mange arbejdsbetingede kræftlidelser. Og der er ikke fuldt overblik over belastninger eller skader i det øvrige erhvervsliv; ex metalindustrien (Sørensen &Styhr Petersen 1995, Branchebillede for jern og metal 1995). Det vides om flere kræftlidelser, at de er underrapporterede. Det gælder næsehindekræft og lungehindekræft (Mann Nielsen), men derudover er allergigener et af de større uløste problemer på området (Mann Nielsen).

Reguleringsindsatsen (lov og håndhævelse) er derfor på den ene side succesfuld ihvertfald på et område; de registrerede hjerneskader er nedbragt. På den anden side er der uløste opgaver i arbejdsmiljøet og en tendens til at lønmodtagernes opmærksomhed er rettet andre steder hen jævnfør modsætningen imellem AMIs tal for stadig stigende antal stoffer og præparater også på arbejdspladserne sammenholdt med de ansatte vurderinger i Borg og Burr (1997) samt Ørhede et al (1992).

Den måske vigtigste forandring har været opbygning af kompetence på kemiområdet i BST (Dir for AT: BSTstatus 1994-95). Der er i dag over 100 ansatte i BST med professionel viden om kemi. Der er også herfra den væsentligste substitutionsindsats stammer (Filskov 1989). Arbejdstilsynet råder derimod fortsat over begrænsede resssourcer på området: i alt 14 konsulenter fordelt som 1-2 på hver kreds.

Arbejdstilsynets kontrol med de mere procedurelt orienterede elementer er ikke alt for stærk. Der stilles krav om en særlig arbejdspladsbrugsanvisning, men AT accepterer i sin tilsynspraksis i realiteten at brugsanvisningen langt hen af vejen blot er en fotokopi af leverandørbrugsanvisningen tilføjet nogle enkelte punkter (Mann Nielsen). DA er i denne sammenhæng tilfreds med at lovgivningen administreres flexibelt. Det vil i praktiske situationer være umuligt med en brugsanvisning for hver eneste bøtte man bruger på virksomheden (Jepsen).

Modsætningen mellem undersøgelser og lønmodtagervurderinger, manglende substitution og manglende brugsanvisninger burde følges op af en forstærket dansk indsats. En indsats der dog ikke behøver yderligere danske regler eller EU-regler. Og en indsats der er annonceret i 2005 handlingsplanen, men i praksis lader vente på sig (Dir f. AT: plan 1997-2001).

Direktoratet mener således ikke at lønmodtagerundersøgelsen (Borg og Burr 1997) er velegnet til kemikalieområdet. Direktoratet agter ikke at engagere sig aktivt i passiv rygning problematikken, bortset fra hvad der kan blive resultatetet af arbejdet med indeklimavisionen i år 2005 handlingsplanen. Man agter at fastholde de eksisterende prioteringer. Det indebærer blandt andet at man fortsat dels vil gennemføre en indsats overfor brugsanvisninger dels vil prioritere arbejde, blandt andet i fællesnordisk regi, med bedre klassificering med fokus på særlig flygtige stoffer. Og det vil formentlig også betyde, at man fortsat vil holde substitutionsindsatsen på lavt niveau.
De danske myndigheder har efter eget udsagn vanskeligt ved at argumentere for det udvidede danske farlighedsbegreb (Horn Andersen). Grænserne på 0,5% hhv 0,1% er, som det er almindeligt med hygiejniske grænseværdier, politisk fastsatte. Og kan ikke for hvert enkelt stof argumenteres igennem på et sundhedsvidenskabeligt grundlag (Mann Nielsen). Myndighederne vurderer at forskellen mellem 0,5% grænsen og 1% grænsen kun vedrører et mindre antal produkter uden sundhedsmæssig betydning (Mann Nielsen).

Disse vurderinger i Direktoratet udtrykker en gryende forståelse for at det kan blive nødvendigt at ændre den danske grænse til 1%, uanset at der fortsat arbejdes aktivt på at udvide EU's grænse til 0,5 %. Og det betyder formentlig at dansk lovgivning vil kunne ende på et lavere niveau. Status er at EU's lovgivning aktuelt er på lavere niveau, men at den strammere danske lovgivning fastholdes på et midlertidigt grundlag. Fremtiden vil vise om denne forskel ophæves ved dansk bevægelse nedad eller EU's bevægelse opad. Og omfanget og arten af stoffer, der i fremtiden vil kunne komme til at ligge i netop det diskuterede interval er i sagens natur ukendt, men vil være stigende. Hvis intervallet følger denne generelle stigning i antallet af stoffer på markedet. Ligesom den sundhedsmæssige effekt af disse stoffer må karakteriseres som ukendt, uanset at nogle parter peger på at den formentlig er ringe. Også i fremtiden består risikoen derfor for en svækkelse af dansk lovgivning på kemikalieområdet.

C. Dynamikken i Reguleringen

De danske myndigheders ti år lange indsats for at bringe EU op på dansk niveau har betydet, at der er blevet mobiliseret undtagelsesbestemmelser, brugt tidsudtrækning og specielle kombinationer af 100A og 118 A Der forlanges fortsat arbejdspladsbrugsanvisninger med hjemmel i bekendtgørelser og henvisning til 118 A, uanset at EU's artikel 100 regulering ikke nævner dem med et ord. Et stof kan altså indføres i Danmark uden arbejdspladsbrugsanvisning. Det kan bare ikke bruges på danske arbejdspladser.

Indsatsen for at bringe EU op på dansk niveau indebærer desuden inddirekte, at nye/andre initiativer på kemikalie-området i Danmark falder på stengrund. Det vil jo underminere embedsmændenes/folketingets strategi. Direktoratet har på kemiområdet i en lang periode prioriteret EU-arbejdet højt (Mann Nielsen). Denne prioritering styrer inddirekte ressourcerne væk fra bl.a. substitutionsindsatsen. De få konkrete erfaringer i Direktoratet viste, at det var ressourcekrævende og "svært". Direktoratet mener i 1997 at substitutionsarbejdet bør foregå i et samarbejde mellem virksomhederne og for eksempel BST og i lille grad med myndigheden som deltager.

Brugen af "tilpasninger" og "ændringer" indebærer i princippet at EU-lovgivningen kan bringes ajour løbende. Dette er også sket kontinuerligt over de sidste ti år. Der er en gruppe af lande, der aktivt medvirker til at forøge niveauet, heriblandt Danmark. Den "danske" motivation er dog tæt knyttet til folketingsmandatet og til embedsmændenes strategi -at undgå forringelser i Danmark.
Også på dette område intervenerer industri og fagbevægelse med lobbyvirksomhed på EU-plan; der er specielt eksempler på Kemiindustriens interventioner.

Forringelser og forbedringer- konklusion

Neutrale ændringer

Pga folketingsopbakningen og embedsmandsstrategien er der lagt mange ressourcer i at *neutralisere forskellene* mellem EU og Danmark. Hertil er benyttet krumspring i EU-lov såsom undtagelsesbestemmelser, tidsudtrækning og kombinering af 100A og 118A. I løbet af de sidste ti år er forskellene langsomt, men sikkert blevet mindre.

På kemikalieområdet består *forringelserne* i primært to forhold:
1. For det første er farlighedsbegrebet i Danmark fortsat mere restriktivt end EUs, selvom afstanden er mindsket. Derudover er der fortsat flere stoffer og præparater, der er omfattet af Danmarks farlighedsbegreb end EU's. Således er terpentin idag klassificeret som farligt pga risici ved slugning, hvor det kan udløse kemisk lungebetændelse, ikke pga hjerneskadende virkning. Danmark forlanger fortsat en anden mærkning og benytter derfor sikkerhedsklausen i direktivet om klassificering af farlige stoffer (67/548/EØF)

2. For det andet har ti års regeludvikling på kemiområdet i realiteten fokuseret på at bringe EU på niveau med Danmark fremfor at udvikle dansk kemikalie-regulering. Dette kunne f.eks. omfatte øget substitutionsindsats og et arbejde med multifaktorielle forholds regulering.

Forbedringerne på området knytter sig til sammenkoblingen med miljø-området. Det er indlysende rigtigt at klassificere kemikalier fælles for deres påvirkninger på miljø og arbejdsmiljø. Denne fælles regulering har været grundlaget i Danmark siden de tidlige firsere og har også betydet at såvel Dir. for AT som Miljøstyrelsen lægger ressourcer i området og også i et vist omfang samarbejder. EU-reguleringen har her skubbet på, at kemikalie-behandling skal se på begge områder sammen, også i Danmark.

Centrale lovtekster

EU-lovgivning under artikel 100A , dvs maksimumsdirektiverne og såkaldt totalharmonisering (DirAT 1996, Bundsgård 1994 Vogel 1997, Horn Andersen):

- Stofdirektivet (klassificering af farlige stoffer 67/548/EØF, 7.ændring 92/32/EØF, 20. tilpasning 93/101/EØF, 21.tilpasning (terpentin mv.) 94/69/EØF. I 1997 gælder den 7.ændring og 23 tilpasning.
- Markedsføring af farlige stoffer og præparater (76/769, 5-14 ændring og 2.tilpasning)
- Præparatdirektivet (Klassificering af farlige præparater 88/379/EØF
- 3.tilpasning 93/18/EØF)
- Direktiv om sikkerhedsdatablade (91/155/EØF)
- 1.ændring af direktiv om sikkerhedsdatablade (93/112/EØF)
- Pesticid-direktivet

Direktiv nr: 93/67/EØF; Fastsættelse af principper for vurderingen af risikoen for mennesker og miljøet ved stoffer, der anmeldes i overensstemmelse med Rådets direktiv 67/548/EØF

Under artikel 118 og 118A ligger de såkaldte minimumsdirektiver.

Rammedirektiv om agenser (80/1107)
1.Ændring (grænseværdier) (88/642)
1.Tilpasning (vejledende grænseværdi for 27 farlige stoffer i Arbejdsmiljøet) (91/322)

Direktiv nr: 90/ 394/EØF, Beskyttelse af arbejdstagerne mod risici for under arbejdet at være udsat for kræftfremkaldende stoffer.

Referencer

Arbejdsmiljøinstituttet: 1946-96. En jubilæumsbog med tre bud på fremtiden. København
Borg W.& Burr H (1997): Danske lønmodtageres arbejdsmiljø 1990-95. Arbejdsmiljøinstituttet. København.
Bundsgård B. mfl. (1994): Arbejdsmiljø -En teknisk handelshindring?. TEK-SAM 2. Dobbeltmodul.
CEFIC (1988): CEFIC guidelines for completing safety data sheets. CEFIC.
DirAT/1995: Anmeldte arbejdsskader. AT-rapport nr 14.
DirAT/1996: Årsberetning 1996.
DirAT/1996: BST status 1994/1995.
DirAT/1996: Plan 1997-2001.
Jacobsen T (1992): Occupational injury insurance -A strategy for prevention. Proceedings from Symposion on Workrelated diseases, Prevention and Health Promotion. Linz Austria.
Filskov P.(1989): Substitution i praksis. Arbejdsmiljøfondet.
Gregersen (1981): Organiske opløsningsmidler i Arbejdsmiljøet. Arbejdsmiljøfondet
Honoré O (1996): Produktregistret. I Arbejdsmiljøinstituttet: 1946-96. En jubilæumsbog med tre bud på fremtiden. København.
Larsen- Jensen C.& Bøgh S.(1996): Europas fagbevægelse,- fagbevægelsens Europa ? Fremad
Nielsen J (1997): Danske kræfter bruges på at undgå forringelser. Arbejde og Sundhed nr 3 sept.
Rossen S.(1997): Et vigtigt dansk fingeraftryk .Arbejdsmiljø nr 10 oktober
Sørensen F.& Styhr Petersen (1995): Substitution of Hazardous Chemicals and the Danish experience. Occupational Hygiene vol.1. pp. 261-278. OPA Amsterdam.

Aktstykker og Notater

Arbejdsministeren (1991): Brev til Martin Bangemann 8.maj 1991. Vedrørende kommissionens direktiv om sikkerhedsblade (originaltitel en del længere!)
Kommission Der Europäische Gemeinschaft (1991): Brev til Arbejdsminister K.E.Kirkegaard 19 juni 1991.

Interviews og Seminaroplæg

Andreasen H (1993). Miljøstyrelsen. personlig kommunikation m. CK.
Poulsen John Arbejdsmiljøkonsulent i FTF. Interview 3/10 v. CK.
Vogel Laurent. Konsulent i TUTB, Bruxelles Intervies 8/10 v.CK.
Horn Andersen Bent. Medarbejder i Direktoratet for Arbejdstilsynet. Indlæg ved "EU og Arbejdsmiljø" AAA Kbh. 27/9
Mann Nielsen K..Sektionsleder i Branchekontoret.Interview 19/11 v.CK
Samtaler/CK: dialoger med sikkerhedsrepræsentanter og lokale faglige repræsentanter i 1997 i forskellige sammenhænge.

5. Produktdirektiver og Standarder

I dette afsnit gennemgås produktdirektiverne og standardernes rolle i EU's arbejdsmiljøregulering og den betydning de har haft i det danske arbejdsmiljø vurderes. Afsnittet er i store træk opbygget efter den almindelige skabelon, dog er tilføjet et afsnit om demokrati og nogle eksempler. De produktdirektiver der fokuseres på, er maskinsikkerhed og personlige værnemidler .

Historie: Danske regler før EU-udviklingen

I halvfjerserne og firserne var der i direktoratet for arbejdstilsynet forståelse for at blandt andet krav til maskinsikkerhed skulle håndteres på internationalt plan:

"Udvikling af fællesnordiske krav til maskiner, redskaber og personlige værnemidler blev en hjørnesten i disse landes arbejdsmiljøudvikling .(..siden anden verdenskrig..)..(Dir AT/1994).

Traditionen har dog været at regulere området primært med bekendtgørelser (Jørgensen 1994). Disse bekendtgørelser indebar på nogle enkelte områder forbud mod bestemte kontruktionsprincipper og foreskrev for eksempel brug af lysgitter udenom arbejdsområdet. Med de nordiske standardiserings-organisationers bistand blev disse krav i et vist omfang udviklet til nordiske standarder (Dir. AT/1994, Andersen). De fællesnordiske mærkningsregler og typegodkendelser var for personlige værnemidlers vedkommende frivillige, men udbredte (Andersson et al. 1997). Det nordiske samarbejde indebar, at hvis der forelå en typegodkendelse i et nordisk land, blev den oversendt til de øvrige og var også gyldig der.

Uanset frivilligheden, med hensyn til om man ville følge de nordiske standarder, så var/er fortolkningen af deres retsstatus, at en domstol kan lægge til grund at anerkendte normer og standarder skal følges, hvis de har sikkerheds- og sundhedsmæssig betydning (Nielsen 1993 s. 44).

Historie: EU- Den "ny" metode

I de tidlige firsere havde kommissionen store problemer med at få vedtaget direktiver. Den mest kendte løsning på dette problem er indførelsen af flertalsafgørelser, der blev vedtaget med "pakken" i 1986. Men en anden del af kommissionens effektiviseringsbestræbelser gik på at undgå for detaljeret og kompliceret lovgivning. Ideen var/er at EU vedtager overordnede retningslinier som så udfyldes af standardiseringsorganerne. Dette kaldtes i kommissionens hvidbog om realisering af det indre marked for den "*nye metode*" (KOM(85)310). Disse ideer var blandt andet rettet mod forskrifter knyttet til produkter om sikkerhed og sundhed (Hvidbogen punkt 65, Jørgensen (1994)).

I de efterfølgende år blev flere direktiver vedtaget efter den nye metode, herunder maskindirektivet og direktivet om personlige værnemidler. Men det gik efterfølgende trægt med standardiseringen (se også figurerne nedenfor).

I 1990-91 udgav EU en grønbog om udviklingen af europæisk standardisering (KOM(90)456). Kommissionen var bekymret for fremdriften i standardiseringen og opmærksom på standardiseringsorganernes private og frivillige karakter (Nielsen 1993). I juni 1992 sammenfattede kommissionen sine overvejelser i nogle henstillinger, der pegede på klarere afstemningsregler, fleksible arbejdsmetoder mere information udadtil m.m. som løsninger (Se Nielsen 1993 s. 65). Såkaldte europæiske interessegrupper skulle have observatørstatus på alle niveauer i standardiseringsorganisationerne. f.eks. blev den europæiske faglige sammenslutnings tekniske bureau efterfølgende inddraget og deltog derefter i BTS 2 og BTS 4 (Technical Sector Boards om maskiner og sikkerhed) samt i TC 114 og TC 122 (tekniske komiteer om maskinsikkerhed og ergonomi) (TUTB (1997)). En demokratisk organisering med systematisk inddragelse og repræsentation af bla. brugerne blev dog ikke noget centralt resultat. Og kommissionen manede til forsigtighed ift. arbejdstempoet, fordi standardernes kvalitet kunne blive dårligere.

Kommissionens opfattelse i 1992 efter den lange debat om standardisering i forlængelse af Grønbogen var blandt andet følgende (her citeret efter Nielsen 1993 s.67):

"Standardisering er en meget gennemsigtig proces, hvori alle interesserede parter kan deltage standardisering kombinerer fordelene ved en demokratisk struktur med muligheden for at afspejle den seneste tekniske udviklingstandarder kan let ændres, så de er på højde med den teknologiske udvikling ....den overvejende del af omkostningerne *(ved standarder CK)*...overføres til den private sektor."

Der bliver givet mandater til standarder i en rullende proces, hvor kommissionen indgår kontrakter med CEN (europæiske standarder), CENELEC (europæiske eletriske standarder) og ISTO(IT-standarder) om en portion. I Maj 1997 var der bestilt (mandateret) 2905 standarder og 914 er ratificeret (Folketinget /EU1997b). Se oversigten:

Oversigt over bestilte og vedtagne standarder samt standarder under udarbejdelse.

	May 1977				
	Mandated	Ratified	Under approval	Under devopment	Total
CEN total	2182	633	847	702	2182
CENELEC total	231	103	33	95	231
ETSI total	143	86	29	28	143
Public Procurement total	349	92	172	85	349
Total	2905	914	1081	910	2905

Direktiverne om personlige værnemidler og maskinsikkerhed indeholder en indførselsperiode der indebar de først skulle være fuldt implementeret per 1 juli 1995 (Steffensen). I juli 1995 udsendte kommissionen imidlertid en meddelelse, der indebar at indførselsperioden blev forlænget med et år (Anderssson et al 1997). Indtil da kunne producenter fortsætte med tidligere mærkninger og krav.

Fra 1992-96 har der været betydeligt mere flow i de vedtagne standarder indenfor maskinsikkerhed og personlige værnemidler (se figurerne under "dansk regelarbejde")

I 1995 foreslog kommissionen at udvide brugen af standarder til også at omfatte informationsteknologi, bioteknologi, nye materialer, fødevarer m.m.).

Det danske EU-formandsskab i de tidlige halvfemsere blev benyttet til at foreslå forenklinger i CEN procedurerne. Der var på det tidspunkt en dansk formand for CEN , Direktør N.W. Holm. Det resulterede i en beslutning om at fjerne et lag i organisationen og tillægge de tekniske komiteer større magt (TC-erne). Der er lagt op til, at BTS niveauet skal nedlægges fra 1 januar 1998. (Overgård Hansen).

Der er i 1997 18-20 vedtagne direktiver efter "den ny metode" (Kom 1990,1997, DS 1997), hvoraf de fleste desuden har tilknytning til CE-mærkning. Eksempler er legetøj, maskiner, personlige værnemidler, lystfartøjer, gasapparater mfl.

Maskindirektivets indholdsfortegnelse (i alt mere end 50 sider)

Kapitel I Anvendelsesområde, markedsføring og fri bevægelighed
Kapitel II Godkendelsesprocedure
Kapitel III CE-mærkning
Kapitel IV Afsluttende bestemmelser
Bilag I Væsentlige sikkerheds- og sundhedskrav i forbindelse med konstruktion og fremstilling af maskiner og sikkerhedskomponenter
Bilag II Indholdet af EF-overensstemmelseserklæringen for maskiner m.v.
Bilag III CE-mærkning
Bilag IV Maskin- og sikkerhedskomponenter, for hvilke den i artikel 8, stk. 2, litra b) og c), omhandlede procedure skal anvendes
Bilag V EF-overensstemmelseserklæring
Bilag VI EF-typeafprøvning
Bilag VII Minimumskriterier, som medlemslandene skal iagttage ved udpegningen af organerne

Dansk Regelarbejde

Den danske indsats i standardiseringsarbejdet blev i 1989 systematiseret som konsekvens af EU's brug af den ny metode(Overgård Hansen). Der nedsattes et standardiseringsudvalg under Arbejdsmiljørådet, der har stået for prioritering af standarder og tekniske komiteer og koordinering imellem arbejdsmarkedets parter og myndigheden og Dansk Standard.Udvalget behandler godt 50 sager fire gange årlig. Dette samarbejde blev desuden koordineret på nordisk plan:

"Da de internationale standardiseringsorganer tog fat på de opgaver der havde arbejdsmiljøsigte, prægedes resultaterne af de nordiske tanker og ideer."(Dir. AT/1994)

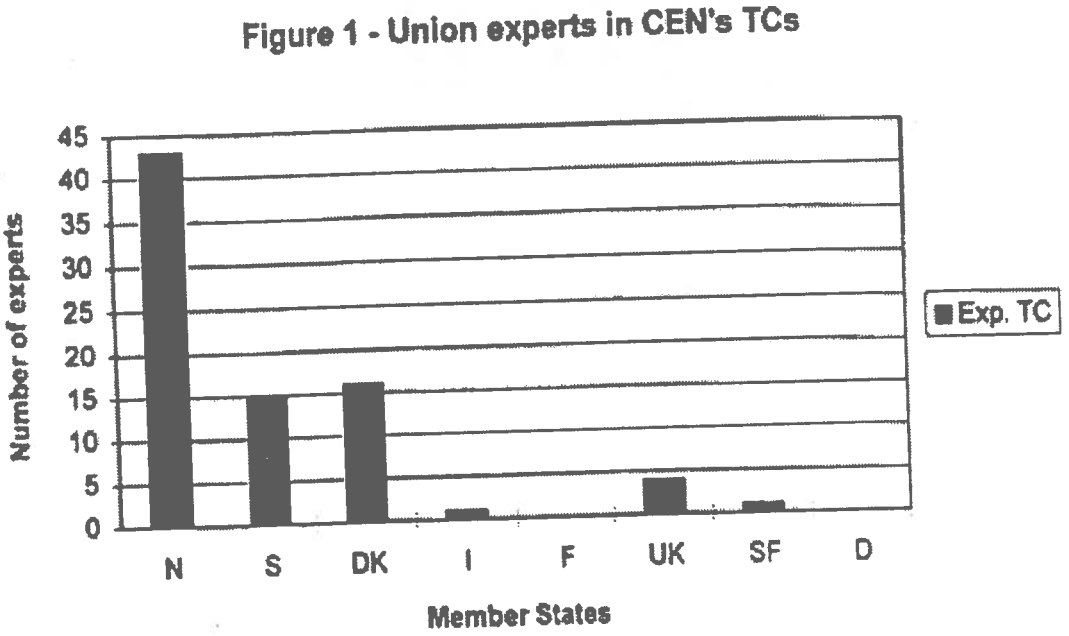
Deltagelsen af nordisk fagbevægelse er således markant ift andre europæiske lande - se figuren nedenfor.

Produktdirektiverne for maskinsikkerhed og personlige værnemidler blev implementeret i Danmark i 1992.

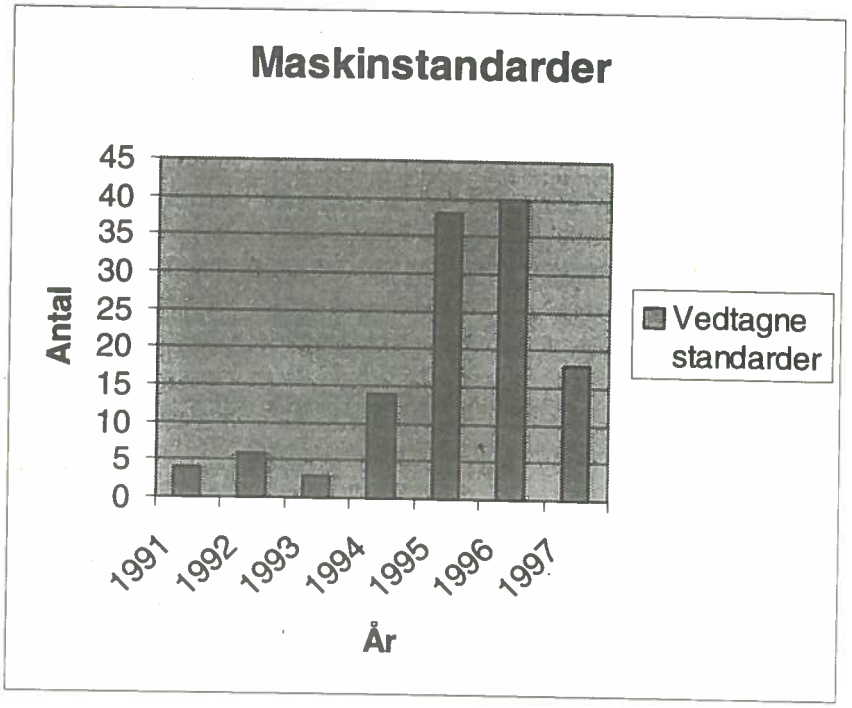
Fra 1992-96 har der været betydeligt mere flow i de vedtagne standarder indenfor maskinsikkerhed og personlige værnemidler (se figurerne).

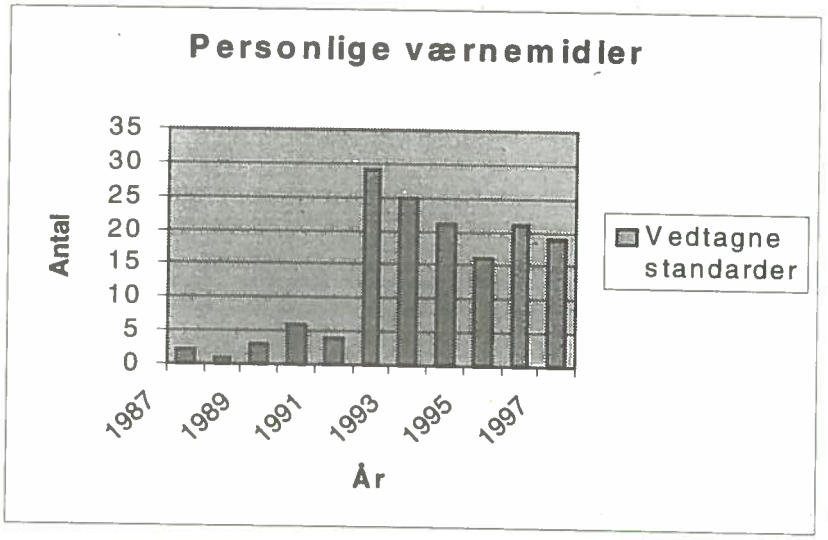
Direktoratet har fast 7-8 årsværk fordelt på cirka 40 personer til at følge området. Flere observatører nævner en bekymring for at Direktoratet skal nedprioritere standardområdet eller ikke prioritere det tilstrækkeligt højt (Roos, Stein). Direktoratets oversigt over standarder, tekniske komiteer og danske prioriteringer gav frem til midten af halvfemserne et overblik over standardiseringsaktiviteterne. Man kan fortsat få oversigt over tekniske komiteer og medarbejdere i direktoratet m.m., men planlagte standarder og standarder undervejs er udgået af direktoratets informationsmateriale.

Figur: Fagforeningsrepræsentanter i standardisering



Figurer: Vedtagne standarder: Maskiner og Personlige værnemidler

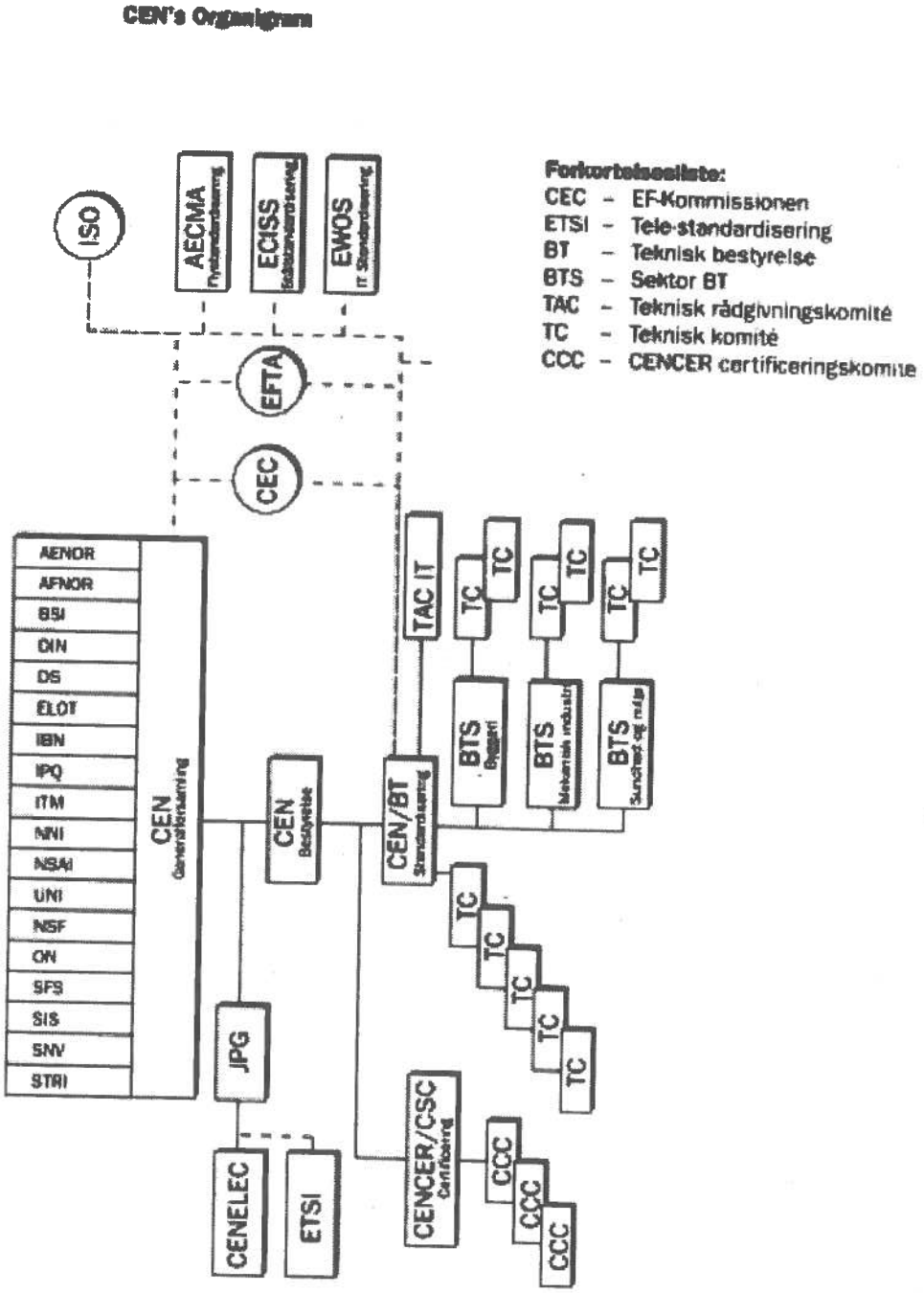




Proceduren i korte træk

Kommissionen giver CEN, CENELEC eller ISTO et mandat. For eksempel kan CEN få en standardiserings-opgave. CEN tildeler opgaven til en teknisk komite (TC). Der findes cirka 280 tekniske komiteer. I den tekniske komite sidder typisk repræsentanter for de producenter der laver det pågældende produkter og andre eksperter. TC uddelegerer typisk arbejdet til en arbejdsgruppe WG. Når Arbejdsgruppen har færdig-gjort et udkast til en standard sendes det til høring i CENs medlemsorganisationer, der er de forskellige nationale standardiseringsorganisationer (DIN, DS, BS etc). Typisk efter en anden høringsrunde stemmer CENs medlemslande om et udkast. Hvert land har en stemme. Stemmeafgivningen vedtages typisk i den tilsvarende nationale komite eller udvalg, hvori typisk sidder nationale producenter. Da forslag ikke sjæl-dent falder kan proceduren komme til at køre flere gange.
Når standarden er vedtaget skal den noticeres af EU og offentliggøres i EF-tidende. Inden denne offentlig-gørelse har de nationale arbejdstilsynsmyndigheder en sidste chance for at søge at blokere for uønskede standarder (Roos).

Figur: CENs struktur



Modstrid mellem artikel 118A og 100A

Ideelt betragtet burde forholdet mellem arbejdsmiljødirektiver under 100A og 118A være enkelt: 100A direktiverne regulerer de forhold, der har at gøre med design, produktion og markedsføring af arbejdsmidler og stoffer, mens 118A direktiverne dækker arbejdsgiveres valg og anvendelse af arbejdsmidler og stoffer samt rettigheder og pligter for arbejdsgivere og lønmodtagere.

Men i praksis er der permanente stridigheder på flere planer i EU-systemet om områder af arbejdsmiljøet skal håndteres indenfor 118A eller 100A. De to direktivområder er henholdsvis minimumsdirektiver om sikkerhed og sundhed og harmoniseringsdirektiver relateret til handel med produkter. Disse to områder varetages som minimum af to forskellige generaldirektorater og den detaljerede lovgivning havner hhv. i de nationale arbejdstilsyn og standardiseringsorganerne. Frem til Amsterdamtraktaten var forholdet også et magt spørgsmål mellem råd og parlament pga de forskellige procedurer de to typer indebar. Artikel 100A-direktiver skulle vedtages efter den såkaldte fællesbeslutningstagning (art. 189B) mens artikel 118A direktiver skulle vedtages efter samarbejdsproceduren (art. 189C) (Nielsen 1993)

Balancen og forholdet imellem de to typer kan desuden ses som et overordnet barometer for balancen i EU's mål: Er den sociale dimension et vigende hensyn sammenlignet med hensynet til varernes frie bevægelsesfrihed ? (Nielsen 1993, Jørgensen 1994, Vogel 1997).

Specielt i Tyskland, men også i Holland og England er der en stærk tradition for at regulere med standarder. Den tyske standardisering organisation har, bakket op af regering, fagbevægelse og arbejdsskadeforsikringsinstitutionerne (BerufGenossenschaften) foreslået standarder knyttet til 118A direktiver (DS 1992). Men de danske parters holdning hidtil har været afvisende.

CASES: standard for skærmterminalarbejde, arbejdsorganisation eller arbejdsmiljøledelse?

En standard for *ergonomi ved skærmterminaler* er således under forbederelse i ISO regi (ISO 9241 standarden). Denne standard i 17 dele går detaljeret ind i de områder som reguleres af 118A direktivet om skærmterminaler. Standarderiseringen har et mandatlignende udgangspunkt i DG XIII, som hermed ønsker skærmterminaldirektivet udbygget i mere detaljeret retning (mandatet er et "voucher") og har ikke relation til "ny-metode" proceduren. Kommissionens officielle politik på dette område er at 118A-standarder er guidelines for opfyldning af direktivet, men ikke med forrang for selve teksten (DS 1993).

Kommissionen ønsker altså mere detaljerede vejledende tekster, mens de danske parters holdning er at reservere området for skærmterminalbekendtgørelse. Dir for AT deltager dog samtidig i udarbejdelsen af ISO 9241 i et forsøg på at "neutralisere" forskelle med skærmterminalbekendtgørelsen og standarden. Samtidig vil standarden, når den er vedtaget kunne lægges til grund i mere detaljerede spørgsmål for eksempel ved en domstol (Nielsen 1993)

Den spanske standardorganisation AENOR foreslog i foråret 1997 om standard for *arbejdsmiljøledelse* (TUTB 1997). Det rådgivende trepartsudvalg i Luxemborug har vedtaget en ret kritisk stillingtagen til dette initiativ (Jepsen).

Tyske videnskabelige miljøer har tidligere foreslået standarder for blandt andet *arbejdsorganisation* (Eichener 1992)

Direktoratet for AT forsøger at overvåge denne mulige modstrid og eventuelt skride ind med såkaldte deviationer. Det er tilføjelser i standarden, der kun i et land. Disse kan bruges hvis standarden ikke er mandateret med relation til artikel 100 A.:

- Vi forsøger herigennem at fange.. *(ArbejdsMijøLov-relevante elementer i standarder CK)*....Men opgaven er vanskelig.

Uskyldigt udseende standarder som ikke skulle indeholde krav, som er reguleret af AML kan i en enkelt paragraf indeholde en bestemmelse om f.eks. bredden af trappetrin på skrå tage" Dir. AT 1993.
Dir for AT's opfattelse af Dansk Standard er samtidig ikke ukritisk. Direktoratet mener standardorganisationen har vanskelig ved at holde sig til opgaven og at den på internationalt plan bliver brugt af blandt andet tyske prøvningsinstitutioner (TÜV) til at genvinde tabte forretningsområder (typeafprøvningen bliver indskrænket med "ny-metode" direktiverne). (Overgård Hansen).

Case: Forbud skaber sikker teknologi- standardisering af kilekoblede presser

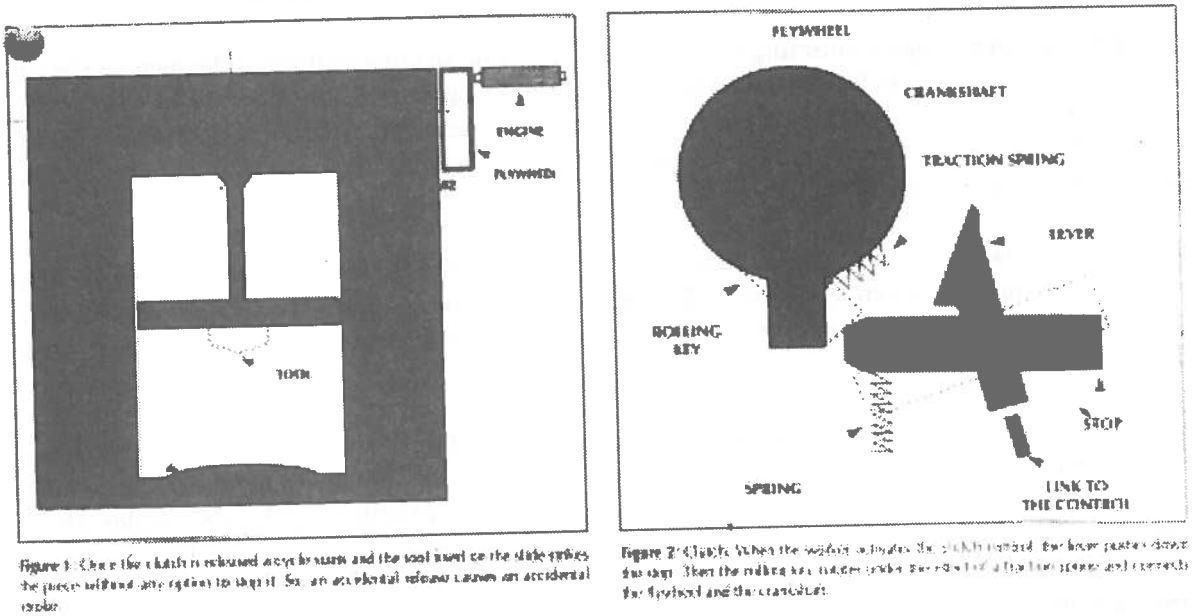
Både det danske og det franske arbejdstilsyn har forbudt en bestemt type presse for mange år siden. Det danske forbud fra 1972 har betydet, at der i dag ikke findes nogen presser af denne type med åbne værktøjer.

En standard EN 596 for mekaniske presser var tæt på at blive vedtaget i foråret 1997, da den franske myndighed iværksatte sikkerhedsklausulen i maskindirektivet fordi Frankrig ønsker, at opretholde deres forbud mod kilekoblede presser, der er en del af standarden. Hertil kommer at franskmændene har en generel kritik af de løsninger som anbefales såvel i denne standard EN596 og i de respektive B standarder (Steffensen). Herunder brugen af lysgitter.

Franskmændene konstaterede at deres forbud betød udvikling af andre presseteknologier,der var mere sikre: "part-revolution" og hydrauliske presser. De ønskede at produktionen af kiledrev presserne skulle ophøre (TUTB 1997).

Danmarks repræsentanter, der tæller Dansk Industri, Dansk Metal og Direktoratet for Arbejdstilsynet går derimod ind for at godkende standarden fordi den indebærer en række sikkerhedskrav til presserne. (Steffensen, Elikofer /TUTB 1997). De ønsker det danske forbud afviklet, fordi de nye sikkerhedskrav vil betyde at kilekoblede presser udstyres med en afskærmning omkring værktøjet, der efter dansk opfattelse gør dem sikre.

Status er at de kiledrevne presser er taget ud af EN 596. Det betyder, at der ingen standard er for maskinen. Producenter skal derfor have en typegodkendelse m.m. før den kan markedsføres. En sådan er ikke vanskelig at opnå. Og resultatet vil være at kiledrevne presser igen vil kunne dukke op på danske virksomheder forsynet med CE-mærket (f.eks. udstedt i Grækenland eller Italien). Kiledrevne presser er ca. 50% billigere end de presser der er udstyret med andre typer styring (hydraulisk, elektrisk). Det afgørende for dansk arbejdstilsyn vil imidlertid være om pressen er udstyret med åbent eller lukket værktøj. Efter Arbejdstilsynets opfattelse vil en kiledreven presse med åbent værktøj ikke overholde maskindirektivets regler.



Figur: Kiledreven presse eller på engelsk Full revolution clutch-presser er kendt for at være farlige. Maskinen kan gå igang ved en ikke tilsigtet udløsning af koblingen og kan så ikke stoppes.

Demokratiet

EU's brug af standardiseringsorganisationerne som lovgivninsgenheder på det laveste niveau har givet anledning til kontinuert kritik (se feks citatet nedenfor), uden at kommissionen af den grund har ændret kurs. Tværtimod foreslog kommissionen i 1995 øget brug af standarder. (standardniveauet svarer til anvisninger i Danmark, dvs. følger man dem er man i sin gode ret til at formode man overholder loven, men andre løsninger kan også være lovlige). Arbejdsmiljøretseksperten Ruth Nielsen:

> "I forhold til diskussionen om EFs relativt svage demokratiske legitimitet har denne lovgivningsmagten i forbindelse med udarbejdelse af europæiske standarder for en lidt diffus kreds af offentlige og private interessenter givet anledning til kritik..." (Nielsen 1993)

Standardiseringsorganisationerne har forskellig status i de forskellige lande, men er mange steder som i Danmark private selvejende institutioner. Repræsentanterne er hovedsageligt fra industrien og organerne er i praksis selvsupplerende. Der er mange ekempler på at en koncern lader sig repræsentere af de forskellige lande-filialer for på den måde at få flere repræsentanter (Rye Andersen LOKE/1993). Konflikterne i grupperne står ikke nødvendigvis altid imellem industrirepræsentanter og bruger/fagforeningsrepræsentanter. Myndigheder i forskellige lande har forskellig strategi, der er forskellige måder at bruge samme produkttype i forskellige lande, der er konkurrende videnskabelige skoler m.m. På Maskinområdet er repræsentanterne ofte produktudviklingsingeniører, der ser øget sikkerhed som et argument for højere pris for produktet (Elikofer/Jørgensen 1994).

Kommissionen indgik i de tidlige halvfemsere en samarbejdsaftale med CEN mfl. hvor disse forpligter sig til bredt samarbejde med interessegrupper m.m. ikke desto mindre er *brugere* af de produkter der sælges svagt repræsenteret og lønmodtagerorganisationerne ligeså.

Såvel økonomi som sprog som det store antal komiteer er barrierer i denne sammenhæng. Organerne har for eksempel ingen pligt til at oversætte arbejdsdokumenter til andre sprog, og der betales for deltagelse, ofte ganske store beløb. Det kan være vanskeligt at overskue, hvilke aktiviteter der foregår hvor.

Den danske deltagelse og organisering har taget sigte på at ophæve nogle af disse problemer, ved bevillinger fra finansloven til deltagelse for arbejdsmarkedsparterne og intern koordinering af kræfterne (EU-standardiseringsudvalg). Direktoratet har således fast 7-8 årsværk fordelt på cirka 40 personer til at følge området. Flere observatører nævner en bekymring for at Direktoratet skal nedprioritere standardområdet eller ikke prioritere det tilstrækkeligt højt (Roos, Stein).

De færdige standarder offentliggøres ikke på dansk men kan købes hos Dansk Standard. Hvor bekendtgørelserne om indretning og anvendelse af tekniske hjælpemidler og personlige værnemidler via ABF-abonnenter, organisationsmateriale mv. må vurderes at have en pæn udbredelse vurderes standarderne at være langt mindre kendt og anvendt.

Forståelsen af demokratiproblemet kolliderer tilsyneladende med forståelsen af problemerne med fremdriften i standardiseringsarbejdet. Det er klart det sidstnævnte, der har været genstand for de fleste initiativer overfor området. Det er således markant, at den danske note i november 1997 ikke omtaler demokratiproblemet.

Status 1997

Afsnittet falder i tre underafsnit; reguleringens bogstav, reguleringens praktiske betydning samt dens dynamik.

A. Reguleringens bogstav:

Først gennemgåes de centrale produktdirektiver, derefter de tilhørende standarder

Maskinsikkerhed: Maskindirektivet (implementeret i bekendtgørelse om indretningen af tekniske hjælpemidler) stiller nogle generelle krav til maskinproducenten. Han skal gennemføre en risikoanalyse, som er detaljeret vejledning på i lovgivningen. Denne skal gøres skriftlig i et såkaldt teknisk dossier, hvor man også skal gøre rede for, hvorledes man har designet maskinen for at nedbringe de risici den indebærer. Endelig skal en maskine typegodkendes og der skal udformes en såkaldt overensstemmelseserklæring, før den kan CE-mærkes.

Den ovenfor beskrevne procedure skal gennemføres uanset om der findes en standard eller ej. Det er hovedparten af maskinerne, hvor der ingen standard findes. Standarden kan bruges af producenten til at leve op til maskindirektivets krav.

Personlige værnemidler. Direktivet om personlige værnemidler (89/686/EØF) opdeler personlige værnemidler i tre kategorier; de enkle (havehandsker), medium komplexe (hjelme,sko, beskyttelseshandsker) relateret til "normale" risici og de komplexe relateret til livsfare eller alvorlig fare (iltmasker, faldliner). De to alvorligste typer kræver typegodkendelse.

Direktivet kræver ligesom maskindirektivet, at de personlige værnemidler skal overholde en række sikkerhedskrav, der er listet i et bilag til direktivet. Producenten skal endvidere, hvis der skal typegodkendes, fremlægge teknisk dokumentation i form af en række specificerede tekniske data. Og der skal udarbejdes en konformitetserklæring, som gør det muligt at CE-mærke værnemidlet. Når dette er sket har producenten påtaget sig ansvaret for, at han overholder direktivet (Folketinget EU 1994, Andersson et al 1997).

Simple trykbeholdere Direktivet om simple trykbeholdere 87/404 er ændret to gange i hhv. 1990 og 1993 (90/488/EØF og 93/68/EØF). Direktivet fatsætter regler for CE-mærkning og kræver typegodkendelse over en bestemt trykgrænse. I svar til folketingets europaudvalg i 1996 vurderer Arbejdsministeriet at direktivet ikke indebærer væsentlige ændringer af beskyttelsesniveauet (Folketinget/EU/1996).

Standarder

Der er et meget stort antal standardområder der tilsammen har relation til arbejdsmiljøområdet. Her nævnes fire centrale: Maskiner, personlige værnemidler, trykbeholdere og byggevarer.

Maskinsikkerhed. Der er vedtaget en række tværgående standarder om de grundlæggende principper , om sikkerhedsaspekter og sikkerhedsanordninger (type A, B1og B2). Skønsmæssigt er der cirka 45 standarder, eller dele til standarder, af denne type ikraftsat. Et eksempel er EN 292-2 med titlen "Maskinsikkerhed Grundlæggende begreber, generelle principper for projektering, konstruktion og udformning- Del 2 Tekniske principper og specifikationer".

Der er omkring 75 ikraftsatte C-standarder. C-standarderne er direkte maskinrelaterede. Et eksempel er EN 775 Industrirobotter - Sikkerhed.

Personlige Værnemidler: Her er 147 standarder i kraft. En løselig gennemgang af At's standardkatalog (1994) sætter antallet af planlagte stander til omkring 60.

Trykbeholdere: Her er to standarder i kraft, begge er C-standarder yderligere tre er planlagt

Byggevarer: Det var tanken at byggevaredirektivet skulle lede til en række standarder for byggematerialer. Dette arbejde er imidlertid gået i stå. Den danske regering kritiserer i sin note til ministerrådet i november 1997, at her næsten intet er sket.(folketinget/ EU 1997)

Standardtyper:

A er grundlæggende sikkerhedsstandarder indeholdende begreber, principper for projektering

B1 er standarder om fælles sikkerhedaspekter (sikkerhedsafstande, støj)

B2 er standarder om fælles sikkerhedsanordninger (afskærmninger, akustiske faresignaler)

C er sikkerhedsstandarder for enkelte maskintyper (ex presser, drejebænke)

Arbejdsmiljørådets strategi på området har været at søge at får dansk praksis kopieret ind i EU-standarderne (Jørgensen 1994). Dette synes i vid udstrækning lykkedes, således at den førliggende danske regulering er overført til EU-regulering.

Standardudarbejdningen koordineres med arbejdsmiljøapparatet via et udvalg under arbejdsmiljørådet og en samarbejdsaftale mellem Dir. for AT og Dansk Standard. Efter Roos vurdering har maskindirektivet den positive effekt, at der er lagt et minimumsniveau for sikkerheden i standarderne. Deltagerne i standardarbejdet er vant til at lægge sikkerhedsniveauet efter "state of the art" indenfor en pågældende teknologi. Dette kan ikke længere lade sig gøre med maskindirektivet. Og myndighederne sidder i baghånd pga. den afsluttende notifikation og EF-offentliggørelse. Der er eksempler på standardkomiteer,der sidder maskindirektivet sikkerhedskrav fuldstændig overhørig og derfor må se deres "færdige" standard afvist ved den afsluttende notifikation.

B. Reguleringens praktiske betydning

I dette afsnit fokuseres på maskinsikkerhed og personlige værnemidler:

Maskinsikkerhed: Der findes kun meget vag viden om hvad Maskindirektivet og standarderne betyder for sikkerhed på arbejdspladserne og for producenterne. Ulykkesstatistikken er ikke fast organiseret sådan at man år for år analyserer forskellige typer af årsager. Det generelle billede er at omkring 20 - 30% af ulykkerne og 8% af dødsulykkerne sker ved maskinerne, hvilket som meget langsigtet tendens (tyveårig periode)

er langt mindre end tidligere (Jørgensen). Omvendt viser analyser i enkeltbrancher og for enkeltgrupper højere tal. Eksempelvis er 33% af ulykkerne blandt unge ansatte i træindustrien ved maskinerne.

De interviewede aktører på området vurderer alle, at sikkerheden er blevet bedre med de senere års samlede udvikling, herunder maskindirektivet og standarderne (Roos, Andersen, sikkerhedsrepræsentant). Men disse vurderinger kan ikke bakkes op med mere end eksemplarisk viden (i modsætning til personlige værnemidler se nedenfor). Og omvendt er det Direktoratets for Arbejdstilsynets erfaring, at CE-mærkningen langtfra garanterer at maskinerne er sikre (Roos). Der er mange tilsyneladende enkeltstående eksempler på ulykker og farlige maskiner, som er CE-mærket (Roos, sikkerhedsrepræsentant). Maskinproducenterne tager (for) let på mærkningen. Roos's skøn er at stort set alle nye maskiner er CE-mærket og at omkring 20% af maskinparken i danske virksomheder er CE-mærkede maskiner (Roos understreger, at dette er et løst skøn). Maskinfabrikanter sørger for at få deres maskine CE-mærket uanset om der findes en standard eller ej. Findes der ingen standard skal fabrikanten selv gennemføre en risikovurdering, få maskinen typegodkendt og få en EF-overensstemmelseserklæring.

Der er variationer mellem brancher og lande på, hvor godt maskinsikkerhedskravene i praksis er opfyldt. Mange små danske fabrikanter af landbrugsmaskiner, samt træindustrielle maskiner har problemer. Ligeledes er der også problemer indenfor fiskeindustrien.

Der er lavet en undersøgelse i Sverige i 1995 (dvs. umiddelbart efter ikrafttrædelse af maskindirektivet), der via henvendelse til leverandørerne fokuserede på om maskinerne var CE-mærkede,havde brugsanvisning og overenstemmelseserklæring. Det havde kun 50% af de nye maskiner (Steffensen).

Arbejdstilsynets tilsynsindsats er på vågeblus. AT kontrollerer ikke konstruktionen hos maskinproducenterne, ressourcerne bruges til andre ting (Roos) og en eventuel kontrol opfattes som kompliceret (Overgård Hansen, der refererer til kontrollen gennemført på personlige værnemidler som gennemførlig i modsætning til maskiner). Det sker løst anslået 70 gange årligt, at en maskine ikke findes sikkerhedsmæssig iorden ved AT's kontrolbesøg på virksomhederne, hvor maskinerne er i anvendelse. Direktoratet kører i disse sager en dialog med maskinproducenten eller importøren, hvor man udbeder sig det tekniske dossier med risikovurderingen. Egentlige påbud er sjældne, der skal være umiddelbar overhængende fare (Roos). Instruksen til AT-kredsene er at checke om maskinerne er CE-mærket (Roos). Noget der også afspejler vågeblus i form af den lokale kreds-kompetence, når det sammenholdes med Roos mfl.s vurdering af CE-mærkets troværdighed.

CASE: En umbraconøgle fløj gennem værkstedet

En sikkerhedsrepræsentant fra et lille maskinsnedkeri fortæller:

"For cirka halvanden år siden stod virksomheden og manglede kapacitet. Efter nogen diskussion faldt valget på en ny bordfræser. Vi havde set den på nogle messer og den kunne blandt andet stille hurtigere om, end nogle af de ældre. Det var herligt. På en bordfræser kommer det roterende skærende værktøj op nedefra ift. bordet, hvor emnet ligger. Og man bearbejder emnets side med værktøjet. Da vi fik maskinen var der en masse dokumentation med tegninger osv. som vi skyndte os at lægge til side til elektrikerne. Der var en skriftlig brugervejledning på dansk til styringen på maskinen, men ikke en brugervejledning til maskinen som sådan. Ved installationen fik vi cirka 1½ times introduktion til maskinen af en tekniker fra leverandøren. Introduktionen indeholdt ikke faremomenter ved maskinen.

Ved introduktionen opdagede vi selv et faremoment ved maskinen. Bordet og den tilhørende skydeland var fræset i et stykke og kanterne var ikke slebet af. Kanten på skydelandet ved den svalehaleføring man skal fastgøre den med, var skarp som en kniv. Jeg har jo læst om arbejdstilsynets krav til maskiner, så jeg ved at maskinen ikke må have skarpe kanter, så det påpegede vi med det samme og leverandøren har skaffet en gummiklods, der sikrer ved kanten.

Maskinen var CE-mærket og der var også mange gennemtænkte detaljer: Når man skal skifte hastighed skal

man flytte nogle remme imellem forskellige drivhjul. De er anbragt i et skab og man kan ikke åbne uden maskinen bliver afbrudt. Kontakterne på denne låge kan heller ikke bare tapes af, som maskindirektivet også siger og hvis man åbner skabet til styringen stopper maskinen. Endelig kan maskinen ikke efterlades stående i "medløbs"stilling. Det er altsammen fint.

Alligevel vil jeg sige at maskinen bar præg af, at der ikke havde været maskinsnedkere med til at lave den, den var for meget "ingeniør". Ingeniører overser farer. De havde for eksempel ikke forudset de skarpe kanter. Men der var også andre ting:

1. Maskinen kan køre både venstre og højre om- medløb og modløb. Når man bearbejder træ skal man køre modløb. Hvis maskinen kører i medløb slynges træet som en raket ud i lokalet. Der var ingen lyssignal på maskinen, der viste at nu stod den i medløb hhv. modløb. Det er først kommet senere.
2. Knappen til styringen og knappen til start sidder lige ved siden af hinanden. Hvis man står og fumler, risikerer man at sætte maskinen igang.
3. Når man skal sætte nyt værktøj i spindelen bruger man en umbraconøgle og en svensknøgle til at spænde imod. Den anden dag var der en af de andre der glemte umbraconøglen i spindelen og satte maskinen igang. En 8 mm stor fed karl af en umbraconøgle blev derefter slynget ud i værkstedet. Den kunne have gennemboret ham. Når det kunne lade sig gøre, er det også fordi der ikke er afbryder kontakter på topafskærmningen, der slukker maskinen. Han havde ikke lukket topafskærmningen ved starten, det tager noget tid før den er oppe i 10.000 omdrejninger i minuttet. Hvis han havde prøvet at lukke topafskærmningen var den stødt ind i nøglen og så havde han set den.

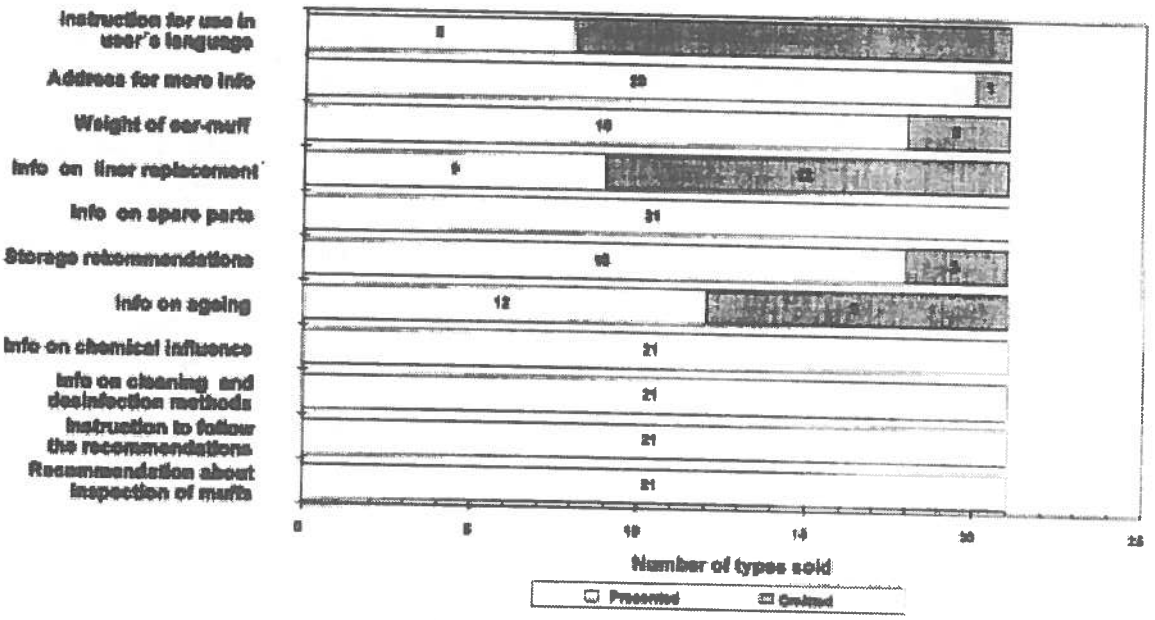
Men generelt vil jeg sige, at i forhold til de maskiner jeg har arbejdet med, også på andre arbejdspladser, så er det er ikke blevet værre med sikkerhed. Og om mærkningen er dansk eller CE er ligegyldigt. Det er mere det med, at det er ingeniører, der laver maskinen, der er problemet. Man skal jo også passe på ikke at drukne maskinen i sikkerhedsforanstaltninger. Man skal også kunne stikke træ ind i den. Men sikkerheden kan helt klart blive bedre."

Roos kommentar til ovennævnte caseforløb er, at der her ville være belæg for et påbud om en tvangsstyret afskærmning. [Sikkerhedsrepræsentanten blev iøvrigt oprindeligt udvalgt fordi en kollega mente, han havde gode erfaringer med en maskinstandard]

Personlige værnemidler: Også for personlige værnemidler er viden om betydning for arbejdsmiljøet sparsom. Statistikken over ulykker og erhvervssygdomme refererer ikke årsagsmønstre relateret til f.eks. høreskader eller forgiftninger. Temanord under Nordisk Ministerråd gennemførte en kontrol af markedet i 1996 (Andersson et al 1997). Dette markedscheck giver et indtryk af, hvor godt producenterne opfylder reglerne i direktivet om personlige værnemidler (89/686/EØF). Undersøgelsen dækker faldliner, sikkerhedsfodtøj, halvmasker/åndedrætsværn, øreproppper, svejsebeskyttelse og sikkerhedshjelme. For hvert af disse områder checkes et antal produkter for om de overholder sikkerhedskrav i direktiv og tilhørende standard. Undersøgelsens *hovedkonklusion er at de fleste produkter på de udvalgte område overholder reglerne.*

De væsentligste mangler er ukorrekt mærkning og manglende instruktion. Producenterne har, konstaterer rapporten vanskeligheder ved at gennemføre proceduren med konformitetserklæringen. Rapporten dækker 293 producenter der opererer på den skandinaviske marked med de nævnte produkter, herunder er 3M, Dräger, Bilsom mfl. repræsenteret, med en eller flere produkttyper. Rapportens metode indebar udsendelse af et indledende brev og spørgeskema til 573 producenter på området. Det er som det fremgår 293, der i praksis har deltaget og rapporten indeholder ingen overvejelser om, hvorvidt det er de "gode" producenter, der deltager. Videre er det uklart efter hvilke kriterier de forskellige typer værnemidler er udvalgt til testning. Det synes at være indenfor rammerne af de svarende virksomheder. Rapporten er endvidere karakteriseret ved ikke at medtage informationer om markedsandele for de pågældende producenter og produkter. F.eks. Fremgår det at der er 70 typer øreproppper på de nordiske markeder, men at den islandske kontrol "kun" omfatter 21 (heriblandt Bilsom, Cabot, Fondermann, Hellberg Safety, OY Silenta, Peltor mfl.). Om disse 21 i praksis repræsenterer 10 eller 90% af markedet fremgår ikke.

Figur: Øreproppper opfylder tit ikke kravene i direktivet



Opstillingen viser TemaNords undersøgelse af øreproppper på det islandske marked. Grå-farve betyder ikke opfyldt (Andersson et al 1997).

C. Dynamikken i Reguleringen

Der er planlagt 15.000 standarder i forbindelse med realisering af de indre marked (Wittrup 1997). Heraf var 12 standarder færdige da det indre marked trådte i kraft 1 januar 1993. I 1997 er 5000 standarder vedtaget. Det europæiske standardiseringsorgan CEN, vedtager i øjeblikket 5 standarder om dagen. Og har flere tusinde mandaterede standarder, der ikke er færdige. Skal de 10.000 manglende standarder vedtages vil dette arbejde være overstået i år 2002 (Wittrup 1997).

På arbejdsmiljøområdet er status ikke meget bedre. Der er planlagt 700 standarder på Maskindirektivets områder, hvoraf 100 er vedtagne (AT/1997). Regnes enkeltdele af standardserier med er der vedtaget 123 (se oversigt). Der er dog kommet mere dynamik de senere år.

Men der er også tendenser til at udvide antallet: Når de forskellige tekniske komiteer og grupper arbejder med standarder opstår ofte forslag om udvidelser eller nye standarder. Deltagerne foreslår nye fordi de lever af at lave dem! (Stein).
Som nævnt udgav EU i 1991 en grønbog om udviklingen af europæisk standardisering. Det er et oplæg som alle berørte parter opfordres til at reagere på. Kommissionen var i grønbogen bekymret for fremdriften i standardiseringen og opmærksom på standardiseringsorganernes private og frivillige karakter. Den efterfølgende debat var en succes. Kommissionen modtog mere end 250 kommentarer. I juni 1992 sammenfattede kommisionen reaktioner i en række henstillinger, der pegede på klarere afstemningsregler, fleksible arbejdsmetoder mere information udadtil m.m. som løsninger.Såkaldte europæiske interessegrupper skulle have observatørstatus på alle niveauer i standardiseringsorganisationerne. F.eks. blev den europæiske faglige sammenslutnings tekniske bureau efterfølgende inddraget. En demokratisk organisering med systematisk inddragelse og repræsentation af bla. brugerne blev dog ikke noget centralt resultat. Samtidig manede kommissionen til forsigtighed, fordi standardernes kvalitet kunne blivet skadet af en hurtigere arbejdshastighed.

Det egentlige resultat af processen synes at have været en "symbolsk" proces: det så ud som om der blev gjort noget ved problemet i det mindste i en periode.

I 1996 "lykkedes" det derimod at få BTS-niveauet nedlagt og tildelt yderligere kompetence til de tekniske komiteer.

Den danske regering har under alle omstændigheder igen i november 1997 i en note til et ministerrådsmøde om det indre markeds realisering foreslået en kortlægning af standardiseringsprocesserne og foreslået nogle alternativer til den eksisterende fremgangsmåde (Folketinget/EU 1997). Dette udspil tager, i lighed med tidligere forsøg på forbedringer, udgangspunkt i den tunge beslutningsprocedure, vigtigheden for det indre marked og de store problemer de manglende standarder giver for virksomhederne. Den danske note bruger også en enkelt sætning på sikkerhed og miljø. Men det er snarere handelshindringerne der synes at være regeringens bekymring.

Kombinationen af teknologisk udvikling, lovgivningsorganer (standardiseringsorganisationerne) uden ordentlig kontakt med myndigheder og manglende opfølgning fra AT's side vil formentlig betyde at dette område forbliver relativt junglelovspræget. Producent - Kunde relationer på enkeltvirksomhedsplan uden videreførsel af erfaringerne risikerer at blive den primære motor.

Hastigheden i standardiseringen vil aldrig kunne nå op på et niveau, der kan matche teknologiudviklingen. Der vil derfor altid være udstyr der ikke er standarddækket.Hertil kommer at status for de forskellige områder er vidt forskellig. Standardiseringen vil være kronisk bagefter.

Standardiseringsorganerne vil desuden være utilbøjelige til at igangsætte processer, der skaber helt nye og sikrere teknologier- egentlig "substitution". Som presseeksemplet viste, er det en oplagt fare at man CE-godkender farlige produkter som virksomhedaktørerne derefter har vanskeligere ved at undgå.

Forringelser og forbedringer- konklusion

Neutrale ændringer

Der synes at være en del belæg for at de afgørende problemer med maskinsikkerhed ikke kan løses med standarder og maskindirektivets bestemmelser, uanset at der er eksempler på mere gennemtænkte maskinløsninger og en hævet sikkerhedsstandard. Det er formentlig oplæring og kulturændringer ifb.risikotagning ved maskinerne, der sammen med sikkert udstyr kan løse problemet (Hale&Hovden 1996). Der er en risiko for skævvridning af AT's ressourcer, hvis standarddeltagelsen kommer til at svække tilsynsindsatsen.

Da den danske strategi har været at få dansk praksis overført til EU og da dette synes at være lykkedes synes den primære effekt at *være en lang periodes ressourcebinding* (Jørgensen 1994). Herunder synes Standarder på mange maskinområder, personlige værnemidler samt simple trykbeholdere at indebære uændret sikkerhedsniveau. Det er regeringens vurdering af selve de tre direktiver at de stort set indebærer uændret sikkerhedsniveau (jvf. Regeringens egen vurdering Folketinget/ EU 1994,1997, der dog ikke omtaler standarder).

Forbedringer

De interviewede aktører på Maskinsikkerhedsområdet vurderer alle at sikkerheden er blevet bedre med de senere års samlede udvikling, herunder maskindirektivet og standarderne. Men disse vurderinger kan ikke bakkes op med mere end eksemplarisk viden. På personlige værnemidler er ihvertfald en stor gruppe af producenter godt med ift. at overholde sikkerhedskravene jvf. Den nordiske undersøgelse.

Der udarbejdes i den igangværende standardiseringsproces, standarder på områder, der ikke har være reguleret tidligere og maskindirektivet indebærer at der er lagt et minimumsniveau for sikkerheden.

Der er konkrete eksempler på opnåede forbedringer med bevidst dansk/nordisk indsats af myndigheder, arbejdsgiver og arbejdstagerorganisationer (brandmandsudstyr). Norden er et lokomotiv for standarderne.

Forringelser

Arbejdstilsynets tilsynsindsats er på vågeblus. Problemer på området drukner bag ulykkestallene og håndhævelses, forebyggelses eller lovgivnings-"muligheder" udnyttes derfor ikke.

Forbud, der tvinger teknologiudviklingen i en anden retning vanskeliggøres.
Der synes desuden at være eksempler på, at de danske parter ikke lægger sig på det strengest mulige niveau (forbud), selvom det er tidligere dansk politik. Eksemplet med presser med fuld omdrejningskobling er tilsyneladende en bevidst politik fra de danske parters side (TUTB 1997, Jørgensen 1997)

Standardiseringsystemet er udenfor det almindelige demokratis rækkevidde. Private organisationer har fået lovgivningskompetence, omend på det laveste niveau i lovgivningshierarkiet, som består af groft sagt tre niveauer: lov - bekendtgørelser - anvisninger.

Standardiseringen er en tung proces, vil aldrig komme til at virke; den vil kronisk være bagefter.

Der er eksempler på at igangværende standardiseringsarbejde bremser et lokalt dansk arbejdsmiljøarbejde (Se kap. 9).

Der kan gives konkrete eksempler på standarder, der er en svækkelse ift. tidligere dansk lov. Det sker at ting "smutter igennem".Der er risiko for at dette fortsat vil kunne ske som sagen om asbest i byggematerialer viser (TUTB 1997).

6. Andre EU-politikområders betydning for arbejdsmiljøet

I dette kapitel behandles nogle udvalgte EU-politikområder, der har inddirekte betydning for arbejdsmiljøet og dets udvikling. Det drejer sig om følgende områder:

- Den sociale dimension, med fokus på arbejdstidsdirektivet
- Indre marked for forsikringsydelser (arbejdsskadeforsikring)
- Anerkendte erhvervssygdomme
- Forbud mod industristøtte (EGA og DUA-programmerne)
- Beskæftigelsespolitikken (Grønbog om arbejdsorganisering)

Der er en lang række EU-politikområder som også har inddirekte betydning for arbejdsmiljøet og dets udvikling, men som ikke vil blive omtalt yderligere. Det drejer sig for eksempel om EU's forsknings-og udviklingsprogrammer, aktiviteter i forbindelse med små og mellemstore virksomheder og miljøpolitik.

Den sociale dimension

Efter vedtagelsen af fællesskabspagten i foråret 1989 fremlagde kommissionen i december 1989 et handlingsprogram for gennemførelse af pagten (KOM(89)568). Handlingsprogrammets områder følger pagten. Der foreslås en lang række initiativer, såvel direktiver som kommission henstillinger m.m. Nedenfor er kun nævnt væsentlige direktiver indenfor pagtens områder :

- Arbejdsmarked
- Beskæftigelse og løn
- Direktiv om arbejdskontrakter
- Forbedring af arbejds- og levevilkårene
- Direktiv om arbejdstidens tilrettelæggelse
- Kollektive afskedigelser
- Fri bevægelighed
- Social tryghed
- Organisationsret og ret til kollektive forhandlinger
- Arbejdstagernes høring og informationsret
- Fællesskabsinstrument for medstemmelse i multinatione koncerner
- Ligestilling
- Direktiv om beskyttelse af gravide
- Erhvervsuddannelse
- Memorandum om erhvervsuddannelse
- Beskyttelse af sikkerhed og sundhed [CK: Arbejdsmiljø]
- 8 direktivforslag
- Henstilling om erhvervssygdomsliste
- Beskyttelse af børn og unge
- Direktiv om beskyttelse af unge
- De ældre
- Handicappede
- Direktiv om bevægelseshæmmede arbejdstagere

I perioden fra 1989 til 1992 fik Kommissionen herefter travlt med at fremsætte forslag der kunne realisere den sociale dimension (i alt omkring 50 direktivforslag). Det drejede sig for eksempel om KOM(91) 292 om revision af 1975 direktiv om kollektive afskedigelser, forslag KOM(91) 294 om arbejdskontrakter (vedtaget som direktiv 91/533), forslag om europæiske samarbejdsudvalg KOM (345), der også er vedtaget.

I Danmark gav dette direktivprogram anledning til en livlig debat om bevarelse af den danske model for arbejdsmarkedsregulering, byggende på kollektive overenskomster, hovedaftalen og det arbejdsretlige system. I 1993 vedtoges en motiveret dagsorden i folketinget hvor det bekræftes, at det danske parlament ønsker en videreførsel af den danske model (Folketinget 1993). Diskussionen har herefter været, hvordan direktiver kunne implementeres helt eller delvist via danske overenskomster (Se blandt andet Nielsen 1995, Strøby Jensen 1995, Due, Madsen &Mailand 1997).
Det falder udenfor rammerne af denne udredning at behandle dette spørgsmål, men nedenfor diskuteres primært et eksempel der berører problematikken, men med fokus på arbejdsmiljø, direktivet om arbejdstid.

Handlingsprogrammets arbejdsmiljødel indgår i kapitel 2 a, b og c's fremstilling. Dog nævnes her i dette kapitel også problematikken omkring den anbefalede liste over anerkendte erhvervssygdomme.

Direktivet om Arbejdstid

Da kommissionsforslaget om arbejdstidens tilrettelæggelse skulle behandles i folketingets markedsudvalg (det nuværende Europaudvalg) blev det ledsaget af en del opmærksomhed fra arbejdsgiverorganisationer, der så det som indgriben i overenskomststof. Direktivet blev ikke desto mindre vedtaget i 1993 (93/104/EØF), men er fortsat ikke arbejdsgivernes "kop te".(Jepsen).
Direktivet er vedtaget med hjemmel i artikel 118 og er altså et minimumsdirektiv med relation til arbejdsmiljø (de ansattes sikkerhed og sundhed). Direktivets status som minimumsregler indbærer at man kan gå videre med regler i såvel lov som overenskomst.

Indholdet i direktivet:

RÅDETS DIREKTIV 93/104/EF af 23. november 1993

om visse aspekter i forbindelse med tilrettelæggelse af arbejdstiden

Indholdsfortegnelse:

Afsnit I **Anvendelsesområde og definitioner**
Artikel1 Formål og anvendelsesområde
Artikel2 Definitioner

Afsnit II **Minimumshvileperioder - andre aspekter af tilrettelæggelsen af arbejdstiden**
Artikel 3 Daglig hviletid
Artikel 4 Pauser
Artikel 5 Ugentlig hviletid
Artikel 6 Maksimal ugentlig arbejdstid
Artikel 7 Årlig ferie

Afsnit III **Natarbejde-skifteholdsarbejde-arbejdsrytme**
Artikel 8 Natarbejdets varighed
Artikel 9 Helbredskontrol og natarbejderes overgang til dagarbejde
Artikel 10 Garantier i forbindelse med natarbejde
Artikel 11 Information ved regelmæssig beskæftigelse af natarbejde
Artikel 12 Sikkerheds- og sundhedsbeskyttelse
Artikel 13 Arbejdsrytme
Artikel 14 Mere specifikke fællesbestemmelser
Artikel 15 Gunstigere bestemmelser
Artikel 16 Referenceperioder
Artikel 17 Undtagelsesbestemmelser
Artikel 18 Afsluttende bestemmelser
Artikel 19 Direktivet er rettet til medlemsstaterne

De væsentligste bestemmelser er :

Artikel 3 "Daglig hviletid" fastsætter en minimumshvileperiode på elleve sammenhængende timer inden for hver 24-timersperiode.

Artikel 8: Forudsætter at natskift ikke er længere end 8 timer.

Artikel 6 fastsætter en maksimal ugentlig arbejdstid; den gennemsnitlige arbejdstid i løbet af en syv dagesperiode må ikke overstige 48 timer, inklusive overarbejde.

Artikel 13 "Arbejdsrytme" nøjes med nogle generelle bemærkninger: Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at en arbejdsgiver, der agter at tilrettelægge arbejdet efter en bestemt rytme, tager hensyn til det generelle princip om, at arbejdet skal tilpasses mennesket. Princippet om tilpasning til mennesket skal navnlig, hedder det, bruges i to sammenhænge: For det første med henblik på at afbøde virkningen af monotont arbejde og arbejde i en fast rytme. For det andet alt efter arbejdets art, med henblik på krav vedrørende sikkerhed og sundhed, særlig for så vidt angår pauser i arbejdstiden.

artikel 16 fastsætter en referenceperiode
Referenceperioden er sat til 4 måneder (17uger). Referenceperioden skal benyttes til at kalkulere den gennemsnitlige ugentlige arbejdstid. Det er altså ifølge direktivet muligt at arbejde væsentlig mere i nogle uger og mindre i andre uger.

Artikel 17 stk 1a
Ledere kan afvige fra regler i artikel 3-6, 8, og 16

Artikel 17
Regler kan fraviges med kollektive overenskomster, der går videre.

Vurdering af direktivet

Direktivet er i Danmark implementeret via ændring af lov om arbejdsmiljø, ferieloven og i overenskomster, som for eksempel Industriens Overenskomst 1995, organisationsaftale om implementering af EU's Arbejdstidsdirektiv. Arbejdsmiljølovens kapitel 9 blev ændret i november /december 1996 og en ny bekendtgørelse om hviletid og fridøgn offentliggjordes den 20/12 1996 (nr 1282). Efterfølgende har Dansk Industri og CO-industri i hovedtræk fastholdt deres indgåede implementeringsaftale, men dog haft en mindre fortolkningsstrid om tilrettelæggelse af hvileperioden (DI informationsskrivelse nr 15 1997, CO-industris meddelelse nr 8/1997).

Ændringerne i arbejdsmiljøloven:

Kapitel 9
Hvileperiode og fridøgn

§ 50. Arbejdstiden skal tilrettelægges således, at de ansatte får en hvileperiode på mindst 11 sammenhængende timer inden for hver periode på 24 timer.

Stk. 2. Hvileperioden kan nedsættes til 8 timer ved
1) holdskifte i virksomheder, der arbejder i holddrift, når det ikke er muligt at holde den daglige eller ugentlige hviletid mellem afslutningen af det ene holds arbejde og begyndelsen af det andet holds arbejde, og
2) landbrugsarbejde indtil 30 dage i et kalenderår.

....

§ 51. Inden for hver periode på 7 døgn skal de ansatte have et ugentligt fridøgn, der skal ligge i umiddelbar tilslutning til en daglig hvileperiode. Det ugentlige fridøgn skal så vidt muligt falde på søndage og så vidt muligt samtidig for alle, der er ansat i virksomheden.

Arbejdsministeriets egen vurdering af ændringer i forhold til eksisterende dansk lov:

" Direktivets bestemmelser om hviletid og fridøgn og arbejdsmiljølovens kapitel 9 hviler på samme beskyttelseshensyn. Niveauet er i det væsentlige det samme, men på enkelte punkter er direktivets krav strengere eller udformet således, at disse nødvendiggør en tilpasning af de danske regler. Den nødvendige tilpasning gælder især formuleringen af bestemmelsen om daglig hvileperiode og om indføjelse af et generelt krav om kompenserende hvileperiode eller eventuelt anden beskyttelse, hvis kravene om hvileperiode fraviges". (Folketinget, fremlæggelse af lovforslag L59 96/97).

Overenskomsterne

De dele af direktivet, som ikke falder ind under arbejdsmiljøloven eller anden lovgivning, er implementeret ved aftaler mellem arbejdsmarkedets parter. Det drejer sig navnlig om bestemmelserne vedrørende krav om maximal arbejdstid ved natarbedje på 8 timer timer pr. 24 timers-periode, ret til passende pauser, ret til gratis helbredsundersøgelser ved natarbejde samt natarbejderes ret til - så vidt muligt - at blive overført til dagarbejde ved helbredsproblemer på grund af natarbejdet. Særligt med hensyn til spørgsmålet om gratis helbredsundersøgelser i forbindelse med natarbejde bemærkes, at arbejdsgiveren efter lov om brug af helbredsoplysninger på arbejdsmarkedet skal betale for sådanne undersøgelser (Folketinget L59 96/97 alm. bemærkninger).

Balancen mellem lovgivning og aftaler er dermed stort set opretholdt. Det har været en diskussion om arbejdsministerens beføjelser ift. kapitel 9 i arbejdsmiljøloven. Og det synes med overenskomstaftalerne lykkedes for arbejdsgiversiden at undgå for uflexible regler (jævnfør kritikken af forslaget i 1991). *Direktivet har nok snarere ført til øget flexibilisering af arbejdstidens tilrettelæggelse.* Eksempelvis indeholder DI/CO-industri aftalen en aftale om at 11 timers reglen skal overholdes som et gennemsnit over fire måneder. Øget flexibilisering af arbejdstiden er også vurderingen i en finsk arbejdsmiljøundersøgelse af arbejdstidens betydning for arbejdsmiljøet (Härma 1997). Direktivet har ikke ændret på beskyttelsesniveauet.

Det er ligesom med andre direktivimplementeringer, der bygger på en kombination af lov og overenskomster et spørgsmål om kommissionen vil vurdere at implementeringen i tilstrækkelig grad dækker den enkelte ansatte på hele arbejdsmarkedet. Herunder de der ikke er dækket af overenskomster. Kommissæren på området, Padraig Flynn, har skriftligt tilkendegivet sin sympati for overenskomst-implementering (Nielsen 1995), og har uformelt tilkendegivet at en dækning på 80% ville være tilstrækkelig. Dækningen er imidlertid ifølge Steen Scheuer/Handelshøjskolens undersøgelser nede på omkring 65%. Kommissionen vil skulle tage stilling til denne problemstilling i det mindste i forbindelse med det juridiske eftercheck som kommissionen er forpligtet til, og hvor rammedirektivet aktuelt er under lup. Herefter vil de øvrige direktiver blive undersøgt, herunder dette.

Arbejdsskadeforsikring

Et indre markeds direktiv om skadesforsikring har haft betydning for udvikling af den danske arbejdsskadeforsikring med hensyn til ønsket om økonomisk motivation af virksomheder - den såkaldte belønningsordning.

Siden arbejdsmiljøgruppens rapport i 1972 har der løbet en debat om at gøre det danske arbejdsskadeforsikringssystem mere forebyggende ved at graduere præmierne efter arbejdsmiljøets kvalitet. Der er udarbejdet flere betænkninger og rapporter bl.a. I 1988, 89 og 90. Da arbejdsskadeforsikringen skulle revideres i foråret 1992 rejstes diskussionen igen. Denne gang blev EU direktivet om et frit marked for forsikrings-

ydelser indenfor skadesforsikring, det såkaldte tredie skadesforsikringsdirektiv (92/49/EØF), brugt som centralt argument for, at en revision af det danske arbejdssssskadeforsikringssystem ikke bare var ønskelig, men også nødvendig.

Direktivet stiller krav til den sikkerhed, det enkelte forsikringsfirma skal opbygge og opererer i sin "tankemodel" med enkeltstående forsikringsselskaber i konkurrence med hinanden. Denne model passer dårligt med det danske arbejdsskadeforsikringsmarked, hvor forsikringsselskaberne hidtil har delt risiko bl.a. gennem den såkaldte løntalspool og erhvervssygdomspool. Og desuden er gået sammen om oprettelsen af det fælles erhvervssygdomsforsikringsselskab FFE, der dækker 99% af markedet for erhvervssygdomsforsikring. Løntalspoolen og erhvervssygdomspoolen skal ophæves og virksomhedernes hensættelser skal hæves med 1,5 mia som konsekvens af direktivet. Direktivet træder i kraft 1 januar 1999 (Socialministeriet 1994).

Men samtidig forhindrer det tredie skadesforsikringsdirektiv *ikke* en risikoudligning i forbindelse med erhvervssygdomme, hvis årsag ikke kan placeres på en enkelt virksomhed. Der ville man fortsat kunne fordele udgifterne mellem forsikringsvirksomhederne. Derudover vil rammereguleringen af forsikringsvirksomheden i den danske lov om arbejdsskadeforsikring også kunne opretholdes (Socialministeriet 1994).

Når direktivet er blevet brugt i forbindelse med igangsættelse af en reform på området er det således delvis taktik fra danske aktører: LO, DA, Socialministeriet og forsikringsselskaberne har ønsket at fastholde ulykkesforsikringen på private hænder, men at gøre erhvervssygdomsforsikringen til et offentligt område gennem oprettelsen af Arbejdsmarkedets Erhvervssygdomssikring (AES) administeret af ATP. Denne selvejende organisation skal oprettes ved at købe FFE (Økonomiministeriet 1997). Denne hybridløsning er ikke begrundet i EU-direktivet og er kun en mulig løsning ud af flere. En samlet arbejdsskadeforsikring, der omfattede ulykker og erhvervssygdomme ville formentlig have bedre chancer for at kunne virke forebyggende, end den hybride, der indebærer at forsikringsselskaberne skal motiveres til en præmiepolitik, der følger arbejdsmiljøet. Noget der ikke er tilfældet i dag og som heller ikke fremgår af de aktuelle lovforslag om en belønningsordning (Folketinget 1997, L104, L107). EU-direktivet indebærer her, at man ikke kan lovgive om fælles præmiepolitik for ulykker og erhvervssygdomme når man mikser en offentlig og privat løsning, eller hvis man bibeholder en privat løsning.

Forløbet er således et eksempel på at et EU-direktiv sammenvikles med nationale reformplaner og det er således karakteristisk at Arbejdsministeriet i sine bemærkninger til det fremsatte lovforslag om belønningsordningen argumenterer todelt:

"Den nuværende ordning for arbejdsskadeforsikring kan ikke opretholdes i fremtiden bl.a. på grund af det 3. skadesforsikringsdirektiv....

Hertil kommer et politisk ønske om at fremme forebyggelsesindsatsen..." (Folketinget 1997, L107)

Det er sidste del af argumentationen, der i dette tilfælde er afgørende. Men som det ofte ses henter forslagsstillerne legitimering i en henvisning til EU-regler. Den slags fænomener er naturligvis almindelige i politiske processer, dette diskuteres i det afsluttende kapitel.

Anerkendte erhvervsygdomme (erhvervssygdomslisten)

Et andet aspekt af arbejdsskadeforsikring, hvor EU spiller en rolle er listen over anerkendte erhvervssygdomme, der kan udløse erstatning. EF har i en meget lang periode (siden tresserne) udgivet et anbefalet liste (en henstilling), der ikke er forpligtende for landene. EU har gentagne gange senest i halvfemserne, afstået fra at styrke listens status til en egentlig harmonisering (KOM(89)568). Disse offentlige udmeldinger har formentlig til formål at holde de europæiske aktører, der ønsker en sådan fælleseuropæisk liste, hen. Kommissionen signalerer " vi har tænkt over det, vi er tilhængere af harmoniserering og vil fremme den, men vi ønsker at fortsætte med listen som en anbefaling, da området er kompliceret og så der er plads til enkeltstaternes egen politik på området" (jvf. KOM(89)568).

Den anbefalede liste har ikke desto betydning også i den danske administration af erhvervssygdomme (Brendstrup). Den sidste anbefalede liste er fra 1990 (KOM(90)326) og der har siden været betydelige vanskeligheder i Danmark med at få udvidet de hjemlige anerkendelser (Brendstrup).

Industristøtte, EGA og DUA

Et håndfast eksempel på at danske reformplaner kan støde på forhindringer i EU-lovgivning er de to udviklingsprogrammer om henholdsvis ensidigt gentaget arbejde, EGA og det udviklende arbejde, DUA (sidstnævnte program hedder "Et bedre arbejdsliv og øget vækst", jvf. Bottrup P. & Hvid H. (1995)).

De to udviklingsprogrammer skal støtte virksomhedsprojekter, der sigter mod at udvikle arbejdsmiljøet i en positiv retning. Da EGA handlingsplanen blev syet sammen med et statsligt "bidrag" i 1993, igangsattes blandt andet en støttepulje til udviklingsprojekter på virksomhederne. En pulje der var bred dansk opbakning til.

EU's regler om forbud mod industristøtte vanskeliggør imidlertid sådanne udviklingsprogrammer. Kommissionen vurderede at EGA-puljen var industristøtte, uanset at det fra dansk side var fremhævet, at det var et sundhedsfremmende program uden direkte formål i industristøtte. Kommissionens afgørelse var, at tillade en støtteordning begrænset til 800.000 kr over tre år og til mindre og mellemstore virksomheder. En tilsvarende afgørelse gælder for programmet om arbejdsliv og øget vækst.

EGA-puljen havde startvanskeligheder, der muligvis kan forklares delvist med de indførte begrænsninger. Derimod havde arbejdsliv og øget vækst stor virksomhedsbevågenhed fra starten og der er cirka 200 projekter igang (Arbejdsmarkedsstyrelsen(1997)).

Beskæftigelse, Grønbog om Arbejdsorganisering

Beskæftigelse er indenfor det sidste år blevet et stadigt mere centralt politikområde for EU. Amsterdamtraktaten indeholder nu et kapitel specielt om beskæftigelse, der ellers tidligere var en del af fællesskabspagten om den sociale dimension og en del af protokol nr 14 om social og arbejdsmarkedspolitikken i tilknytning til Maastricht traktaten. Og topmødet i Luxembourg i november 1997 havde beskæftigelse som eneste dagsordenspunkt. DG-V er den organisatoriske krumtap i den øgede beskæftigelsesindsats fra EU og kommissionens side.

Kommissionens løsningsmodel, der bygger på fire søjler fremlagdes inden topmødet i Luxembourg i november 1997 om beskæftigelse af Lennart Larsson, Direktør for DG-V (Folketing/EU/1997c, se også EU, SN 300/97). De fire søjler er:

1. Iværksætterånd (entrepreneurship)

Der må skabes et nyt erhvervsklima, som stimulerer skabelsen af flere og bedre jobs. De små og mellemstore virksomheder (SMV) er ikke mindst i kikkerten.

2. Forbedring af beskæftigelsesevnen

Især skal der gøres en indsats for unge og langtidsledige, så de kan tage nye beskæftigelsesfordringer op. Der skal sættes ind med en massiv uddannelsesindsats.

3. Styrkelse af social partnerskab

Der mangler samarbejde mellem arbejdsmarkedets parter om omstilling og restrukturering af virksomheder og arbejdspladser. Dette ville lette indførelsen af ny teknologi under nye markedsbetingelser. Det er vigtigt, at fleksibilitet og social sikkerhed kombineres.

4. Ligestilling

Kvinder har langt større arbejdsløshed end mænd, og dermed er der også et særligt stort arbejdskrafts-potentiale blandt ubeskæftigede kvinder, som samfundet skal søge at udnytte. Her vil øget åbning for deltid have stor betydning for forbedring af kvinders gennemsnitlige beskæftigelse. Samtidig skal kvinder have samme muligheder og ansvar som mænd på arbejdsmarkedet.

Grønbogen

Kommissionen udsendte i forbindelse med ovennævnte løsningsmodel en grønbog om "partnerskab vejen til en ny tilrettelæggelse af arbejdet" (KOM97 (128)) i april 1997. Kommissionen fremlægger heri en lang række forslag til ændret regulering der kan understøtte et nyt socialt partnerskab imellem EU, arbejdsgivere og arbejdstagere. Et partnerskab der skal udvikle virksomhederne i retning af (citat):
"en produktiv, lærende, og participativ arbejdstilrettelæggelse".

Grønbogen former sig som en gennemgang af mere eller mindre konkrete initiativer om forholdet mellem arbejdsmarkedets parter, arbejdsmarkedslove og aftaler, løn, arbejdstid, skatteforhold, sociale sikrings-systemer, arbejdsmiljø, miljø, ligestilling, etniske minoriteter og handicappede. Det hele på 18 sider.

Der er tale om en ret overfladisk og generel beskrivelse af de enkelte områder. Arbejdsmiljø området er lidt mindre detaljeret end nogle andre afsnit. Indholdet præges af den til tider lidt mystiske logik oplægget benytter sig af: Kommissionen ønsker, at også arbejdsmiljøområdet skal mobiliseres for at fremme den nye arbejdstilrettelæggelse. Kommissionen konstaterer at "der findes en del fællesskabslovgivning på dette område, der allerede bidrager væsentligt til fremme af et bedre arbejdsmiljø", men man refererer ikke til nogle særlige elementer og synes ejheller at have gennemført nogen analyse af hvilke elementer i EU-lovgivningen om arbejdsmiljø, der kan fremme en ny arbejdsorganisering og hvilke der kan hæmme. Man nøjes med at konstatere, at lovgivningen måske skal justeres for bedre at understøtte den fleksible virksom-hed.

Afsnittet konstaterer at arbejdsgiverne har ansvaret for forebyggelse i arbejdsmiljøet, men den danske over-sættelse siger her kun forebyggelse af erhvervssygdomme ! Kommissionen mener videre små arbejdsgivere får stigende betydning og at nye arbejdsgivere mangler viden om arbejdsmiljø. Kommissionen har lavet en arbejdsmiljøhåndbog for små virksomheder, men der skal igangsættes flere foranstaltninger. Kommissionen mener desuden at arbejdsmiljø skal ind i grundskolen og i den livslange læring og uddannelse, som kommis-sionen mener er grundlaget for den fleksible virksomhed.

Logikken i afsnittet synes nærmest at være: Der er lavet en håndbog om Arbejdsmiljø for små virksomheder. Den skal nævnes i afsnittet, derfor nævnes problemet med for lidt viden hos små nye arbejdsgivere, som man så har en løsning til! Der savnes en samlet analyse af arbejdsmiljølovgivningen, der kan begrunde valget af lige dette detailspørgsmål.

Efter udsendelsen har grønbogen været debatteret på møder mellem DG-V og de nationale parter. FTF har offentliggjort sit høringssvar (Nyt om arbejdsliv 1997). Heraf fremgår det, at FTF benytter lejligheden til at stille en række krav til udviklingen til arbejdsmiljøområdet. FTFs bud er af samme længde som grønbogen selv og sætter grønbogens fokus på håndbogen for små virksomheder i relief. FTF foreslår:
-lovgivning for selvstændige
-opstramning af rammedirektivet ift. forebyggelse
-inddragelse af det psykiske arbejdsmiljø
-brugen af eksterne rådgivere BST
-sikkerhedsuddannelse

Grønbøger er ved at blive et af kommissionens centrale instrumenter til afprøvning af politiske vinde i medlemslandene. Kommissionen kan delvist komme udenom regeringsrepræsentanter og gå direkte til de sociale parter og desuden håbe på en bredere respons. Den foreliggende grønbog er muligvis et skridt på vejen henimod større integration af arbejdsmiljøområdet i beskæftigelsespolitikken. Den giver imidlertid

ikke mange fingerpeg om arbejdsmiljøreguleringens udvikling. Generelt må grønbogen opfattes som en udviklingsvision, der minder om det "udviklende arbejde" og derfor kan udvikles til en strategi, der gør de gode virksomheder endnu bedre arbejdsmiljømæssigt.

Samtidig synes topmødet i Luxembourg at koncentrere sig primært om flexible beskæftigelsesformer fremfor arbejdsmiljøhensyn (EU SN 300/97, punkt 69-71). Det hedder i slutdokumentet, at modernisering af arbejdsorganisationen skal balancere mellem flexibilitet og tryghed og at dette *kan* realiseres ved ansættelsesformer, hvor arbejdstiden måles årlig (fremfor daglig/ugentligt). Og at sådanne ansættelsesformer skal ledsages af "passende tryghed og jobmæssig status".

Konklusion

Ligesom vi kender det fra den danske arbejdsmiljødebat kan integration med andre politikområder (for eksempel overenskomster, miljø, forskning) være en strategi for at udbrede og konsolidere arbejdsmiljøhensynet. Omvendt kan sådanne udbredelsesforsøg betyde, at arbejdsmiljøet drukner i helt andre hensyn. Såvel "sammenstødet" med industristøtteregler og frit marked i forsikringsbranchen som samarbejdningen med den øvrige arbejdsmarkedsregulering, specielt beskæftigelsesforanstaltninger, udstiller dette dilemma på EU-plan på de i dette kapitel behandlede politikområder.

Der er her ikke gennemført en samlet vurdering af EU-direktiverne indenfor den sociale dimension betydning for arbejdsmiljøet, men området er søgt belyst eksemplarisk gennem arbejdstidsdirektivet og erhvervssygdomslisten. I forbindelse med arbejdstidsdirektivet har danske aktører forsøgt og er foreløbig lykkedes med at opretholde balancen imellem lov og overenskomster. Men samtidig er direktivet blevet brugt til en *flexibilisering* af overenskomstregler, der ikke kan siges at styrke hensynet til de ansattes sundhed.
Tilsvarende kan udviklingen i forbindelse med listen over anerkendte erhvervssygdomme næppe siges, at have styrket hensynet til arbejdsmiljøet, da EU-listen, i dansk sammenhæng virker som en bremse.

Endelig har EU's statsstøtteregler helt klart bremset for en øget brug af udviklingsprogrammer indenfor arbejdsmiljø.

På de øvrige behandlede områder er det vanskeligt at sige hvad udviklingen vil bringe. EU's beskæftigelsesindsats er endnu i sin vorden (grønbogen) men indeholder signaler i retning af yderligere flexibilisering. Og realiseringen af et frit marked i forsikringsbranchen benyttes af danske aktører til at iværksætte en belønningsordning, der endnu ikke er vedtaget. Denne ordning har i sin retorik et klart arbejdsmiljøforbedrende sigte og udredningen har afstået fra at vurdere det realisable i "det danske projekt" på dette område. Belønningsordningen synes derfor her endnu at udgøre den positive undtagelse, mens de øvrige områder, arbejdstid, erhvervssygdomme, beskæftigelse og statsstøtte, indtil videre synes at være svækkende for arbejdsmiljøhensynet.

Referencer

Härmä M.(1997): Long Working Hours - a step backwards?.Työverveiset. Newsletter of FIOH
Folketinget: Lovforslag L59 Skriftlig fremsættelse (6. november 1996) Forslag til lov om ændring af lov om arbejdsmiljø. (Hvileperiode og fridøgn).
Arbejdsministeriet: Bekendtgørelse om hvileperiode og fridøgn m.v. Arbejdsmin. bek. nr. 1282 af 20. december 1996
KOM (97)128: Grønbog. Partnerskab- vejen til en ny tilrettelæggelse af arbejdet.
Bekendtgørelse nr 1282 om hviletid og fridøgn. 20/12 1996.
Dansk Industri og CO-industri: Industriens Overenskomst 1995, organisationsaftale om implementering af EU's Arbejdstidsdirektiv.
CO-industris meddelelse nr 8/1997
DI informationsskrivelse nr 15.1997

7. Nye direktiver

I dette afsnit omtales ganske kortfattet nogle af de nye direktiver der er under udarbejdelse. Det er fælles for dem, at de ikke vurderes som havende særlige markante konsekvenser for dansk lovgivning.

Der er en række nye direktiver under udarbejdelse. Direktoratet fra Arbejdstilsynets liste fra oktober 1996 opregner 35 direktivforslag fra DG-III, DG-V, DG-VI , DG-VII og DG-XI. Heraf er enkelte vedtaget og nye kommet til. Her fokuseres på DG-III og DG-V's forslag der refererer til artikel 100A og 118A henholdsvis.

Fra **DG-V** foreligger blandt andet forslag om direktiver om:

- stilladser
  ("arbejdsudstyr beregnet på midlertidigt arbejde i højden") (DG-V Dok 202/3/97 DA)
- transport
  ("transportaktiviteter og indretning af arbejdssteder i transportmidler") (KOM(92)231)
- skærmterminaler (mindre ændring - se det særlige kapitel)
- kemiske agenser (KOM (93)155, C4-0531/97-97/0459(SYN))
- fysiske agenser (KOM (92)560, KOM(94)449 (SYN))
- selvstændiges sikkerhed og sundhed (henstilling fra kommissionen)

Fra **DG-III** foreligger blandt andet forslag om direktiver om:

- maskinsikkerhed (ændring af maskindirektivet) (unummeret udkast)
- markedsføring af farlige stoffer og præparater (se særligt kapitel om kemi)
- præparatdirektivet , ændringer og tilpasninger (se særligt kapitel om kemi)

Kommissionens handlingsprogram 1996-2000 nævner i aktion 3,6, 7,8 en række områder, der skal analyseres. Sådanne analyser er ofte første trin i en direktivproces. Der nævnes blandt andet følgende analyseområder: ny teknologi, vold på arbejdspladsen, fjernelse af affald, stress, helbredsundersøgelser, BST.

Hertil kommer grønbøger om ny arbejdsorganisering og telearbejde, der begge kan føre nye forslag med sig.

Forslag fra DG-V

Flere forslag fra DG-V er aktuelt blokeret af modstand fra arbejdsgiverside og nogle regeringer. Det drejer sig om et direktiv om arbejdssteder i transportkøretøjer mv., et om sikkerhed og sundhed i landbruget og et om fysiske agenser.

Derimod er direktivet om kemiske agenser efter en blokeret periode igen i udvikling

Nedenfor omtales forslagene om kemiske agenser og fysiske agenser.

Kemiske agenser:

Direktivforslaget om kemiske agenser har været længe undervejs. Det er oprindeligt lavet som en revision af blandt andet direktivet om fysiske, kemiske og biologiske agenser (80/1107/EØF) der hører til "første" generation af EU's arbejdsmiljødirektiver. Forslaget til nyt direktiv blev fremlagt i starten af halvfemserne, men blev efter en længere proces stoppet ved en rådsbehandling i 1994. Det irske formandsskab "genstartede" processen i efteråret 1996 og i løbet af 1997 har forslaget opnået fællesholdning og er blevet behandlet i parlamentet (Rådets fælles holdning: EFT C 375/97).

Forslaget indebærer at kemiske agenser på arbejdspladsen skal reguleres efter grundprincipperne i rammedirektivet om sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen (under artikel 118A). Vedtages direktivet vil det fuldende 118A lovgivningen på det kemiske område. Den vil så bestå af:

- direktiv om biologiske agenser
- direktiv om kemiske agenser
- direktiv om kræftfremkaldende stoffer (hvor optagelse af træstøv er under opsejling)

Forslaget følger rammedirektiv-principperne og indeholder:

- krav om risikovurdering
- krav om forebyggelsesforanstaltninger, herunder
- krav om substitution med mindre farlige eller ufarlig stoffer
- informering af arbejdstagerne
- ret til helbredsundersøgelser

Direktivet indeholder forslag om grænseværdier på flere niveauer med samme uoverskuelige administrative konsekvenser som i tilfældet med de fysiske agenser (se nedenfor). En af grænseværdierne er de såkaldte biologiske grænseværdier. Det vil sige en grænseværdi, der baserer på måling af den faktiske optagelse i kroppen af det pågældende stof. Kommissionen foreslår f.eks. at grænsen for bly (uændret fra 1980) skal være 70g/100 ml blod (TUTB (1997)).

Direktivet lægger op til en langt mere omfattende europæisk grænseværdiliste. Og der er næppe tvivl om, at industrien vil holde sig til de europæiske grænseværdier frem for de nationale, hvor de kan se en fordel i det. Derfor er der stor sandsynlighed for at de europæiske grænseværdier bliver reelt totalharmoniserede standarder udfra samme dynamik som styrede minimumsdirektivernes implementering (se kapitel 2).

En central diskussion fra direktivet tilblivelse har været direktivets gyldighedsområde. UNICE og nogle medlemsstater har foreslået at direktivet kun skulle omfatte farlige kemiske agenser konkret omkring 2500 stoffer. TUTB har foreslået at direktivet skal gælde alle stoffer og at risikovurdering skal omfatte alle eksponeringsveje: inhalering, hud og slugning.

Direktoratet for Arbejdstilsynet vurderer at direktivet er "stort set i overenssstemmelse med danske krav"(Folketinget/EU 1997) og ikke giver nogen problemer i Danmark (Mann Nielsen).
På søfartsområdet har arbejdsministeriet taget allerede initiativ til at implementere det forventede fælles krav fra såvel direktiverne om fysiske som kemiske agenser i bestemmelser om lægeundersøgeler (Erhvervsudvalget dec. 1997 L10 bilag 7).

Fysiske agenser:

Direktivforslaget regulerer en lang række fysiske påvirkninger i arbejdsmiljøet. Der foreslås indført grænseværdier for en række forhold: støj, vibrationer, optisk stråling, samt felter og bølger. I et svar til Europaudvalget vurderer Arbejdsministeriet at "den danske arbejdsmiljølovgivning ikke indeholder specielle regler for disse områder"(Folketinget/EU 1997):

Men AM-loven indeholder bl.a. i bekendtgørelsen om arbejdets udførelse en generel bestemmelse om en række fysiske påvirkninger (CK's fremhævelser):
§ 13. Ved udførelsen af arbejdet skal det sikres,

1) at der er truffet effektive foranstaltninger til at forebygge risiko for sammenstyrtning, nedstyrtning, sammenskridning, ulykker hidrørende fra elektrisk strøm, rystelser og lignende,

2) at fare for eksplosion, brand, forgiftning og kvælning m.v. er effektivt forebygget,
3) at der træffes effektive foranstaltninger for at **forhindre udslip, lækage samt udvikling af støv, røg, damp, lugt, gas** m.v., hvor dette kan medføre fare for sikkerhed eller sundhed,

4) at der træffes effektive foranstaltninger for at beskytte de ansatte, hvor arbejdsprocessen eller de forhold, hvorunder arbejdet foregår, rummer mulighed for sygdomssmitte,

5) at klima- og belysningsforholdene er sikkerheds- og sundhedsmæssigt fuldt forsvarlige, under hensyntagen til det arbejde, der skal udføres. Der skal herunder træffes foranstaltninger til at beskytte de ansatte mod stærk hede eller kulde.

§ 14. **Unødig støjbelastning skal undgås**. Støjniveauet under arbejdet skal derfor holdes så lavt, som det er rimeligt under hensyntagen til den tekniske udvikling, og fastsatte grænseværdier skal overholdes.

Hertil kommer at skærmbekendtgørelsen og bekendtgørelsen om arbejdets udførelse er regler om reduktion af stråling til mindst muligt:

Fra skærmterminalbekendtgørelsens bilag:

f) **Stråling** Stråling, der ikke stammer fra den synlige del af det elektromagnetiske spektrum, **skal reduceres mest muligt** af hensyn til beskyttelsen af den ansattes sikkerhed og sundhed.

Fra bekendtgørelse om arbejdets udførsel:

§ 15. **Unødig påvirkning fra stråling skal undgås**. Påvirkningen fra stråling under arbejdet skal derfor holdes så lavt, som det er rimeligt under hensyntagen til den tekniske udvikling, og fastsatte strålingsnormer skal overholdes.

Direktivets forslag er at indføre grænseværdier i tre niveauer:

Eksponeringsgrænseværdi (loftsniveauet): Den grænse hvor en ikke beskyttet person eksponeres for uacceptable risici.

Aktionsniveauet: Den grænse hvor der skal iværksættes bestemte foranstaltninger

Tærskelniveauet: Den grænse hvor hvis eksponeringen ligger under er udsættelse ikke skadelig.
Denne grænse skal desuden regulere informering af arbejdstagerne.

Eksempelvis er niveauerne for støj foreslået til:

Tærskelværdi: 75 dB(A)
Aktionsniveau: 85 dB(A) og 80dB(A)
Grænseværdi: 90 dB(A)

Opfattes støj som uønsket lyd (de almindelige danske forståelse) så er disse niveauer helt uegnede til at regulere eksempelvis støj i kontorlandskaber, fra printere, telefoner mv. Eller tilsvarende i daginstitutioner.

Direktivforslaget bygger desuden ikke på de nyere forskning om kræft ifbm. magnetiske felter.

Pga de generelle regler i dansk lov er det tvivlsomt om direktivet vil udgøre en forbedring. Omvendt kan der i praktiske situationer være behov for grænseværdier fremfor det mere fortolkningsåbne "reduceres mest mulig" (Nielsen). I denne sammenhæng betyder direktivets lange vej undervejs i sig selv en øget usikkerhed på virksomhedsplan, (Nielsen, der refererer til HF-svejsning på en presenningefabrik.)

Forslaget blev fremsat i 1992 og blev behandlet i parlamentet i 1994. Herunder vedtoges en række ændringsforslag. Forslaget er i 1997 blokeret, blandt andet pga dets urealistiske karakter på en række områder (Jepsen).

Det er, ifølge DA, tvivlsomt om flere af grænseværdierne og aktionsværdierne for visse påvirkninger har en sundhedsmæssig relevans: Hvor støj er velundersøgt og dokumenteret, ser det anderledes ud for nogle af de øvrige (Jepsen). Forslaget fik også kraftig kritik fra Arbejdstilsynet bl.a. på grund af indførelsen af tre forskellige grænseværdier, som man mente ville være noget administrativt rod. Der var desuden kritik af alt for lange implementeringsfrister med hensyn til vibrationer. Men den danske kritik har hidtil ikke haft nogen indflydelse på direktivforslagene.

Mere specifikt har spørgsmålet om elektromagnetiske felter fra mobiltelefoner bragt forslaget på kollissionskurs med mobiltelefon industrien (Jepsen). Industrien havde netop opnået enighed om en CENELEC-standard om felterne, hvori der indgik grænseværdier, som ligger højere end de i direktivet foreslåede. Industrien fik i første omgang indføjet en undtagelsesbestemmelse via kommissionen, men denne blev fjernet igen af parlamentet. Luxembourg udvalget har behandlet spørgsmålet og vedtaget en udtalelse, hvor man tager afstand fra at CENELEC laver grænseværdier for eksponering af mennesker (Poulsen).

DG-III forslag

4. ændring af maskindirektivet er en ganske omfattende ændring af direktivet. Revisionen er blandt andet igangsat pga Molitorgruppens kritik af standardarbejdet på maskinsikkerhed og skulle tage højde for denne (Overgård Hansen). Der foreligger endnu ikke et officielt kommissionsforslag , men derimod et uofficielt. Af dette fremgår at følgende ændringer foreslås:

- udvidet og klargjort definition og gyldighedsområde, blandt andet "løst sikkerhedsudstyr", samtidig defineres transportmidler klart ud af direktivet,

- håndtering af underleverandører hos maskinproducenten. Maskin producenten kan uddelegere ansvaret for sikkerheden på delkomponenter, men skal selv checke om kravene er opfyldt og udfylde og indsende en indarbejdelseserklæring sammen med overensstemmelseserklæringen (se kapitel 5 om produktdirektiver og standarder).

- sikkerhedsklausulen indskrænkes til at landene kun må stoppe maskiner med en lov (det danske svar til et sådant forslag vil formentlig være at et skriftligt påbud er et retligt aktstykke). Den udstedte lov skal umiddelbart indsendes til kommissionen, der hurtigt skal hecke den.

- typeafpøvning af farlige maskiner indskrænkes til kun én risiko: feks. skal en kædesav ikke typeafprøves systematisk, men kun med henblik på risici for sår/skæring. Tilsvarende skal presser kun checkes med hensyn til knusning etc.

- kontrolmyndighederne i de forskellige lande skal samarbejde.

Især med typeafprøvning og håndtering og underleverandører er der tale om forsøg på at komme maskinproducenternes kritik af direktivet som fik opbakning hos Molitorgruppen i møde. Den foreslåede indskrækning af typeaprøvning virker samtidig som en svækkelse af sikkerhedsniveauet for den type maskiner der er omfattet (bilag IV i direktivet). Reguleringen af sikkerhedsudstyr og øget samarbejde mellem kontrolmyndigheder kan derimod ses som en styrkelse.

Konklusion

Selv om lovgivningsinitiativer er droslet kraftig ned under parolen "mindre, men bedre" (Europa-Kommissionen 1996) er der fortsat en række lovgivningsinitiativer igang. De har dog mest karakter at udfyldning af huller og nødvendige revisioner i forhold til mangler i tidligere vedtagne direktiver eller pga massiv kritik (maskindirektivet). To direktivforslag, fysiske agenser og kemiske agenser er udtryk for revision og samling af dele af den første fællesskabslovgivning fra før 1986. Nogle af direktivforslagene afspejler desuden en udvikling af lovgivningen, så den i et vist omfang følger ny viden eller de nye arbejdsmiljøproblemer (specielt på det kemiske område). Egentlig opfølgning på arbejdsmiljøets udvikling er der dog ikke tale om, det ville eksempelvis kræve indsatser på psykisk arbejdsmiljø.

Forslaget om fysiske agenser er sammen med direktivforslag om landbrug og transport blokerede af modstand fra regerings- og arbejdsgiverside. Det er op til de lande, der har de halvårlige formandsskaber i ministerrådet at igangsætte revisioner m.m. Ingen har hidtil ønsket dette.

Forslaget om kemiske agenser blev revitaliseret af det irske formandsskab i efteråret 1996 og står ved årsskiftet 1997 overfor en vedtagelse. Forslaget vil ifølge Direktoratet for Arbejdstilsynet ikke adstedkomme nogen problemer i Danmark. Implementeringen af dele af de to direktiver er påbegyndt på søfartsområdet.

8. Amsterdamtraktaten

I dette kapitel gives en vurdering af Amsterdam traktatens betydning for arbejdsmiljøet. Dette gøres hovedsageligt ved at vurdere om traktatens bogstav vil lede til en forringet eller forbedret mulighed for at lovgive om forbedringer på arbejdsmiljøområdet. Det er af gode grunde ikke muligt at vurdere en ikke-ikraftsat traktats betydning for arbejdsmiljøet på danske arbejdspladser, men kommissionens efterfølgende politiske signaler medtages dog i et vist omfang. Den bagvedliggende antagelse i gennemgangen er at lovgivning, der har det formål at forbedre arbejdsmiljøet, vil være én betingelse ud af flere for, at der kan ske forbedringer af arbejdsmiljøet. Med andre ord ses en traktatlovgivning som et overordnet instrument for forbedringer, hvilket er en optimistisk og lettere forenklet forståelse.

Dette afsnit er bygget op i tre hovedafsnit.

- Arbejdsmiljøets rolle i Amsterdamtraktaten
- Traktatens bestemmelser om arbejdsmiljø
- Miljøgarantiens nye formulering hvad betyder den?

Afsnittet om traktatens bestemmelser om arbejdsmiljø behandler artiklerne relateret til minimumsdirektiver, med en diskussion om kommissionens handlingsprogrammer som eksempel på traktatbestemmelsernes betydning. Derefter gennemgås artikler med relation til henstillinger og artikler med relation til maksimumsdirektiverne. Endelig diskuteres de ændrede procedurer.

En del af fornyelsen ved Amsterdamtrakten er at nummereringen er ændret: Siden fællesakten fra 1986 har de to vigtigste artikler for arbejdsmiljøområdet været artikel 100A og 118A. Artikel 100A er i Amsterdamtraktaten blevet artikel 95. Artikel 118A er blevet slettet, mens arbejdsmiljø er flyttet til en ny artikel 118, som derefter er blevet nummereret som artikel 137, som led i omnummereringen. Da så godt som alle tekster og interviews i udredningen refererer til 100A og 118A, bibeholdes disse numre også i gennemgangen af Amsterdamtraktaten.

Arbejdsmiljøets rolle i Amsterdamtraktaten- overordnede målsætninger

Fremme af arbejdsmiljø er fortsat ikke en del af EUs overordnede mål. I såvel Rom, EØF-traktaten, Maastricht- som Amsterdam traktaten fremsættes i de indledende artikler nogle erklæringer om traktaternes mål. Realisering af et frit indre marked, en økonomisk monetær union er centrale i disse formuleringer. Andre områder kan realiseres via disse to centrale mål.
Det gælder f.eks. beskæftigelse, miljø, sundhed m.m.. Men arbejdsmiljø er fortsat ikke blandt disse overordnede mål.

EU-Karnov påpeger at sådanne generelle markeringer i starten af traktaten kan have betydning hvis EU-Domstolen kommer grundlæggende i tvivl om fortolkningen af traktaternes øvrige regler. Dette er sket tidligere (EU-Karnov 1997).

Det har således været diskuteret hvorvidt Amsterdam traktatens nye formuleringer om *miljø* som mål vil få betydning for EUs miljøregulering (Auken 1997, Ege 1997, SF/Karnov 1997). Maastricht formuleringen var "bæredygtig og ikke inflationær vækst, der respekterer miljøet". Amsterdam formuleringen i preambelen og i formåls-artiklerne taler om "bæredygtig udvikling". Og slår i artikel 3D fast at:

"Kravene mht.miljøbeskyttelse skal integreres i udformningen og gennemførelsen af Fællesskabets politikker og aktioner som nævnt i art.3, især med henblik på at fremme en bæredygtig udvikling"

Hovedparten af denne bestemmelse (frem til ..."art.3") står i Maastricht-traktatens miljøkapitel (artikel 130 R. stk. 2). Men henvisningen til Artikel 3, der omhandler handels- ,landbrugs- og fiskeripolitik opstrammes miljøets rolle på det overordnede plan.

Arbejdsmiljøet må altså undvære denne overordnede status og den deraf følgende fortolkningsmulighed. Til gengæld gælder de formål, der er markeret i indledningen af Amsterdamtraktatens kapitel 4 om social- og arbejdsmarkedspolitikken, specielt artikel 117.

Amsterdamtraktatens bestemmelser om arbejdsmiljø

Amsterdamtraktaten bibeholder de centrale træk at EU's regulering af arbejdsmiljøet. Der er mulighed for at lave yderligere minimumumsdirektiver om arbejdsmiljø og det løsere koordinerede arbejde ift. bl.a. arbejdsskader fortsætter. Disse to områder indgår i Afsnit II, kapitel 4, social- og arbejdsmarkedspolitikken. Derudover kan der fortsat laves maksimumsdirektiver, der regulerer varernes frie bevægelighed dvs. handlen med produkter, tjenesteydelser m.m. med hjemmel i artikel 100A.

Fællesskabspagten (1989) er blevet skrevet ind i traktaten. ("Fællesskabspagten" benyttes her som forkortelse af Fællesskabspagten af 1989 om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder) Tilsvarende er Protokollen om social og arbejdsmarkedspolitikken (nr 14) fra Maastrichttraktaten blevet indskrevet. Denne protokol var i Maastricht tiltrådt af alle andre lande end England. Fokus i fællesskabspagten er på arbejdsmarked og social politik. Indskrivningen betyder at artikel 118a i Maastricht-traktaten bortfalder. Maastrichttraktens artikel 118a stammer fra den tilsvarende i EØF-traktaten fra 1986, hvor den blev indført på den danske regerings forslag.

Maastricht Afsnit VIIIAmsterdam Afsnit II, kapitel 4 Social- og arbejdsmarkedspolitikkenSocial- og arbejdsmarkedspolitik: uddannelse, erhvervsuddannelse og ungdom:

Artikel 117 - 122: Artikel 117 - 120:

art 117: bl.a. arbejdsskader og artikel 117 generelle mål for bl.a. arbejdsmiljø sundhedsforskrifter for arbejde

art. 118a: arbejdsmiljøartikel 118 en række områder bl.a. arbejdsmiljø

art. 118b arbejdsmarkedets parter, artikel 118a - b udbyggede regler for samspil med arbejdsmarkedets parter (men som i Fællesskabspagten artikel 3 og 4)

art. 118c bl.a. arbejdsskader og arbejdshygiejne

Minimums direktiver om Arbejdsmiljø

EU fortsætter med minimumsdirektiver. Artikel 118 i Amsterdamtraktaten giver uændrede juridiske muligheder for dette. Den officielle målsætning for arbejdsmiljødirektiverne er imidlertid ændret og arbejdsmarkedets parter har fået mulighed for at indgå aftaler om arbejdsmiljø. *Ændringerne kan opsummeres i fire punkter* :

1. Fjernelse af progressionen i direkte tilknytning til arbejdsmiljø alene
2. Sammenskrivning af en bredt formuleret målsætning for hele det sociale område
3. Fjernelse af en selvstændig arbejdsmiljøartikel
4. Fjernelse af sammenkædning mellem arbejdsmiljø og lønmodtagernes høring og medindflyudelse

Ad.1. Først og fremmest er den indbyggede progression, dvs. at reglerne skulle være på stadig højere niveau forsvundet. Artikel 118A sidste sætning (se rammen) i Maastricht traktaten siger at beskyttelsen skal blive bedre som tiden går og en tilsvarende formulering fandtes i artikel 117 (Maastricht), der angiver de overordnede mål for social-og arbejdsmarkedspolitikken.

Artikel 118a stk. 1. Maastricht

"Medlemsstaterne bestræber sig på at forbedre navnlig arbejdsmiljøet for at beskytte arbejdstagernes sikkerhed og sundhed og sætter sig som mål at harmonisere vilkårene på dette område på et stadigt stigende niveau."

Det tillægges her vægt at progressionen var indskrevet direkte i en særskilt stykke i en artikel sammen med arbejdsmiljøbestemmelsen. Artikel 118A's formulering om regulering på et "stadigt stigende niveau" har sin parallel i fællesskabspagten, som har en tilsvarende formulering om sikkerhed og sundhed (punkt 19 i fællesskabspagten (KOM 1989). Fællesskabspagten slår gentagne gange fast at sikringen af arbejdstagernes rettigheder skal ske på stadig stigende niveau (bl.a. punkt 7. første afsnit og punkt 8). Samtlige disse formuleringer om progression, hvor de er nævnt direkte sammen med et enkelt sagsområde er bortfaldet. Tilbage er den mere overordnede målformulering i artikel 117 om udjævning på stadigt stigende niveau. (se nedenfor).

Artikel 118A's formulering om regulering på et "stadigt stigende niveau" og den tilsvarende i fællesskabspagten kan dog ikke forventes at have haft nogen særlig praktisk betydning. Mimimumsdirektiverne blev især vedtaget i perioden 1989 - 91 og den nationale implementering er langtfra overstået, for ikke at tale om EU's opfølgning og eventuelle juridiske indsigelser. Der kunne dog være sket en anvendelse af "stadig stigende niveau" i forlængelse af de igangværende evalueringer af direktiverne, eller hvis der skabtes politisk forståelse af andre årsager for at et højere beskyttelsesniveau er nødvendigt. Den eksisterende implementering er netop i alle lande lige på bogstavet, altså det lavest mulige. (se kapitel 2a - b om EU's eksisterende regelsæt og aktiviteter).

Ad. 2). Arbejdsmiljøindsatsens målsætning garneres med andre målsætninger end tidligere. Selvom det erklærede formål fortsat er en harmonisering af de sociale forhold, så er indsatsen på arbejdsmiljøområdet nu sat sammen med en række andre områder. I artikel 117 er der først seks formål i parallel. Herunder forbedring af arbejds- og levevilkårene, "udjævning på stadig stigende niveau", den sociale dialog mellem parterne og beskæftigelsesfremme. Dernæst nævnes at foranstaltninger på området skal tage hensyn til forskelle i national praksis, særlig på overenskomstområdet og til fællesskabets konkurrenceevne. Endelig fastsætter artikel 118 stk. 2, at der uændret skal tages hensyn til unødige byrder for små og mellemstore virksomheder.

Hele dette batteri af formål er i potentiel modsætning til hinanden og vil formentlig langt henad vejen kunne "pilles ud og ind" efter kommissionens og andre aktørers behag.

Ad. 3). Derudover indebærer fjernelse af artikel 118A i sig selv en nedprioritering af en særlig arbejdsmiljøindsats. Som det diskuteres nedenfor indebar eksistensen af en selvstændig artikel med ordet "arbejdsmiljø" efterfølgende en tilsvarende særlig indsats jvf. Nielsens undersøgelse af brug af ordet "arbejdsmiljø" og handlingsplanerne.

Ad. 4) Endelig indeholdt fællesskabspagten en supplerende formulering om at foranstaltningerne for sikkerhed og sundhed skal tage hensyn til at arbejdstagerne uddannes, informeres, høres og får en rimelig medindflydelse med hensyn til de risici de løber. Disse er ikke skrevet ind i Amsterdamtraktaten, men kan dog siges at være realiseret via rammedirektivet (89/391/EØF).

Endelig skal det nævnes at EU-traktatteksterne typisk taler om beskyttelse af arbejdstagernes sundhed, ikke om udvikling af sundheden. Dette forhold er uændret i Amsterdamtraktaten der fortsat taler om "beskyttelse". Dette står i principiel kontrast til det brede sundhedsbegreb der blev indført i dansk lov i 1977, hvor man gik bort fra arbejderbeskyttelses-retorikken. Nogle EF-jurister lægger dog vægt på at artikel 118 A i Maastricht og før, indeholder begrebet arbejdsmiljø (working environment på engelsk) fremfor sikkerhed og sundhed ("health and safety"). Den tyske jurist Jörn Pipkorn går således langt i sin fortolkning og påpeger at arbejdsmiljøbegrebet er indskrevet i traktaterne på dansk foranledning og at tolkningen af begrebet derfor skal hentes i Danmark. Videre påpeger han at begrebet indeholder mere end beskyttelse. Det er også ergonomi og arbejdsorganisation, omgang med teknisk udstyr og materialer samt forholdet til andre arbejdstagere (Groeben et al 1991, Nielsen 1993).

Ruth Nielsen påviser desuden at der er asymmetri mellem brugen af "arbejdsmiljø" og "sikkerhed og sundhed" på direktiverne vedtaget på grundlag af 118A og 100A . Førstnævnte bruger begrebet ret konsekvent (16 ud af 20 kontrollerede), mens sidstnævnte stort set ikke bruger det (2 ud af 125, 15 bruger sikkerhed og sundhed!)

Ændret målsætning aflæst af handlingsprogrammerne

Arbejdsmiljø artikelens status og formulering har medvirkende betydning for, hvordan kommissionen efterfølgende prioriterer. Man kan derfor undersøge Amsterdamtraktatens arbejdsmiljømålsætnings styrke ved at sammenholde den med de tidligere traktater, her specielt den europæiske fællesakt fra 1986.

Amsterdamtraktatens arbejdsmiljømålsætning er i et vist omfang omsat i nogle politik-signaler i efteråret 1997. Det drejer sig først og fremmest om DG-V's nye handlingsprogram for sikkerhed og sundhed på arbejdet, der foreligger i udkast. Og om DG-V's beskæftigelsesindsats, som den er fremlagt af DG-V direktøren Lennart Larsson.

DG-V's nye handlingsprogram for sikkerhed og sundhed på arbejdet DG-V's udspil fra december 1997 for perioden 1998 - 2000 bygger på en opsamling af de første to år af det fjerde handlingsprogram (1996 - 2000), men signalerer samtidig en række kursskifter for EU's aktiviteter. DG-V pointerer om perioden 1998 - 2000 ift. perioden 1996 - 2000:

" this second period will take place in a different environment following the signing of the Amsterdam treaty and during a period when discussions on enlargement... will become a reality".

Programmet præges af en retorik hvor arbejdsmiljøforbedringer ses som en produktiv faktor for industrien ("good health and safety is good for business" side 3 i udspillet). Denne betragtningsmåde adskiller sig fra artikel 118A stk.1 (Maastrichttraktaten og den europæiske fællesakt), hvor et forbedret arbejdsmiljø er et mål i sig selv (dog med et underafsnit i stk 2, der skal forebygge unødige byrder for små og mellemstore virksomheder). Der refereres i DG-Vs udspil ikke direkte til bortfaldet af artikel 118A, men det konstateres i relation til handlingsprogrammets punkt 5 at:

"While most actions on health and safety proposed by the commission are derived from the possibilities offered under Article 118 A og the EC-treaty, many other activities ... impact on health and safety".

Denne formulering signalerer nærmest, at DG-V har "glemt" at artikel 118A ikke længere eksisterer efter Amsterdamtraktens vedtagelse.

Punkterne i handlingsprogrammet 1998 - 2000, der omtales nærmere i kapitel 2b er:

1. Forbedring af vidensbasen
2. Omsætning af viden til handling.
3. Sikre god information til SME-virksomheder
4. Sikre at EU-lovgivning om arbejdsmiljø er effektiv
5. Integrering af arbejdsmiljø i andre områder
6. Forberedelse af udvidelsen af den europæiske union
7. Udvikle Internationalt samarbejde

De markante prioriteringer for kommissionen ligger i punkt 4 og 6, mens punkt 1 - 3 groft sagt skal sikres med arbejdsmiljøagenturet.

Der er altså ingen lovgivningsprioriteringer af betydning i dette handlingsprogram.

I kontrast hertil betød vedtagelsen af fællesakten i 1986, at kommissionen afbrød sit igangværende handlingsprogram og formulerede et nyt med henvisning til vedtagelsen af specielt artikel 118 A stk. 1 (KOM 88/ C28/02):

1. Der vil blive lavet foranstaltninger der kan medvirke til at sikre realiseringen af det indre marked i form af sikkerhedskrav til produkter (det der senere bliver til bl.a. maskindirektivet).

2. Der skal laves direktiver indenfor "sikkerhed og ergonomi". De emner, der nævnes bliver senere til rammedirektivet og nogle af de underliggende direktiver.

3. Der er planer om direktiver og aktioner ift. højrisikosektorer. Her nævnes søfart-, landbrug- og bygge og anlægssektorerne.
4. Der skal laves en række direktiver på kemiområdet.

Her signalerer kommissionen et omfattende direktivprogram i forlængelse af det ændrede traktatretslige grundlag. Dette program er siden blevet udviklet til en lang række direktiver under artikel 118A, specielt rammedirektivet med tilhørende 13 særdirektiver.

Hertil skal lægges DG-V's udmeldinger om beskæftigelsesområdet hvor arbejdsmiljøet tillægges en lavt prioriteret understøttende rolle for udvikling af et flexibelt arbejdsmarked (Folketing/EU/1997c og EU SN300/97).

Hvor vedtagelsen af artikel 118A direkte gav anledning til kursændring og opprioritering indeholder kommissionens udmeldinger i 1997 en nærmest larmende tavshed efter sletningen af artikel 118A og en opfølgning på indarbejdningen af arbejdsmiljø i en samlet social- og arbejdsmarkedspolitik, hvor det selvstændige arbejdsmiljøhensyn svækkes.

Mere spekulativt kan det tilføjes at formuleringen "på et stadigt stigende niveau" fra artikel 118A netop i 1998 - 2000 er aktuel, fordi det indledende etablerende arbejde er overstået. En ambition om selvstændig videre direktivudvikling på arbejdsmiljøområdet er i kommissionens handlingsprogram reduceret til ikke at udelukke muligheden, men uden konkrete bud på hvor det skal gøres (det kunne have været f.eks. psykisk arbejdsmiljø).

Koordinations områder: Arbejdsskader

Samtidig fortsætter det mere løse samarbejde, hvor kommissionen kan udstede vejledende skrifter (recommendations) m.m. i forhold til blandt andet Arbejdsskader. Her er Artikel 117 i Maastricht traktaten og fællesskabspagten artikel 5 overført til 118c i Amsterdam. Der står i Amsterdam-traktaten at:

> "kommissionen fremmer samarbejdet og letter samordningen"

En formulering der nøje svarer til fællesskabspagten. I Maastricht er formuleringen derimod:

> "...har kommissionen... til opgave at fremme et snævert samarbejde"

Men kommissionens muligheder er lige begrænsede. Den anbefalede liste over erhvervssygdomme hører til her.

Maksimumsdirektiver fortsætter

Adgangen til at fremsætte maksimumsdirektiver der fremmer harmonisering og regulerer handelen med varer er med arbejdsmiljøperspektivet uændret. Hjemmelen findes fortsat i artikel 100A. Der er således ikke i traktaten gjort ansatser til at ændre på brugen af standardiseringsorganerne som centrale i reguleringen. Derimod er undtagelsesbestemmelserne, der også er kendt under navnet "miljøgarantien" ændret (se nedenfor).

Ændrede procedurer

Mimimumsdirektiver om arbejdsmiljø og maksimumsdirektiver der skal harmonisere, skal ifølge Amsterdamtraktaten begge vedtages ifølge den procedure, der kaldes "fælles beslutningstagning" i Maastricht artikel 189B og Amsterdam 189B. Denne 189B-procedure tildeler parlamentet mere magt end Maastrichtstraktatens alternativ "samarbejdsproceduren", artikel 189C. Tidligere var minimumsdirektiverne henlagt under artikel 189C, mens maksimumsdirektiver også i Maastricht lå i 189B.

189B-proceduren starter med at kommissionen fremsætter et forslag. På social og arbejdsmarkedspolitikken, hvortil hører arbejdsmiljø, skal arbejdsmarkedets parter og regionsudvalget, der består af myndigheds-repræsentanter, høres inden fremsættelsen. Endelig skal det økonomisk sociale udvalg høres.

189B-proceduren indebærer derefter, at parlamentet med absolut flertal kan forkaste et forslag fra kommis-sionen, og der skal nedsættes et forligsudvalg, hvis parlamentet bruger sin ret til at fremsætte ændringsforslag.

Regionsudvalget består af myndighedsrepræsentanter, Det økonomisk sociale udvalg af en lang række interesseparter. Det er nyt, at regionsudvalget skal høres i arbejdsmiljøspørgsmål.

Arbejdsmarkedets parter har med artikel 118A og 118B for det første en høringsret forud for kommissionen fremsætter forslag. Dernæst har parterne ret til indenfor en ni måneders tidsfrist at overveje om de vil/kan indgå en aftale, der dækker området (artikel 118A stk 4). Aftalen kan iværksættes via organisationernes normale "veje" eller hvis parterne anmoder om det via kommissionen og Rådet. En lignende, men en lidt svagere mulighed for aftaler har eksisteret siden fællesskabspagten og Maastrictprotokollen: Da England ikke var en del af denne betød det, at proceduren i praksis var en fremlæggelse i ministerrådet, hvor England blokerede og først bagefter en høring af de europæiske arbejdsmarkedsparter (Trampe, DA 1997). Kommis-sionen praktiserede dette for at undgå, at der udvikledes to retstilstande i EU.

De eksisterende muligheder i Maastricttraktaten har ikke ført til nogen særlig aftale-aktivitet. Der er kun indgået ganske få meget generelle aftaler.

Der er altså indbygget en styrket mulighed for at indgå *aftaler på EU-plan om arbejdsmiljø*. Disse aftaler er forhandlingslovgivning. De centrale danske parter (LO/DA) er indstillet på at indgå sådanne aftaler (Trampe, Toft Rasmussen, Jepsen) og afviser altså bestemt ikke at gøre det på arbejdsmiljøområdet. LO har dog reservationer, det opfattes som "betændt" (Toft Rasmussen). I den generelle vilje til aftaler ligger de på linje med de tilsvarende europæiske organisationer EFS og UNICE (Toft Rasmussen, Jepsen). Den svagere mu-lighed for aftaler, der har eksisteret siden især Maastrict-protokollen, har ikke ført til nogen særlig aftale-aktivitet. Der er kun indgået ganske få meget generelle aftaler. Ikke desto mindre mener Trampe, at aftale-vejen er en central mulighed. For Trampe er det er derfor sandsynligt, at der vil komme vægt på europæiske aftaler, og arbejdsmiljø udelukkes ikke af denne generelle tendens.

Trepartsudvalget i Luxembourg er ikke nævnt i procedurebeskrivelserne. (Trepartsudvalget er kort for "Det rådgivende udvalg for sikkerhed, hygiejne og sundhedsbeskyttelse på arbejdspladsen"). Dette udvalg er nedsat i forlængelse af en ministerrådsbeslutning i 1974 (nr.74/325/EØF). Det har hidtil ikke haft nogen traktatbelæg for at virke som part i direktiv-procedurerne. Udvalget har ikke desto mindre været hørt i en lang række direktiv-procedurer, herunder samtlige med relation til rammedirektivet for sikkerhed og sund-hed (89/391/EØF, med 13 særdirektiver, dog med undtagelse af direktiverne om udvindingsindustri). Om-vendt er der også i halvfemserne eksempler på direktiver, hvor trepartsudvalget ikke høres. Kommissionen kan også efter Amsterdam-traktaten fortsat benytte udvalget efter eget skøn.

Men da arbejdsmarkedets parter nu får en ret til at blive hørt af kommissionen inden fremsættelse af direk-tiver (via artikel 118A og 118B) så vil dette true Luxembourgudvalgets position.

Man kan forestillle sig at arbejdsmarkedets parter vælger formøder eller seperatmøder i Luxembourg som "arena" for udøvelse af høringsretten, således at Luxembourg-udvalget bevarer sin position. Men man kan også forestille sig at parterne vælger andre "social dialog" fora i Bruxelles som ramme for diskussionerne (Vogel 1997).

Den mere entydige retstilstand på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område (England er nu med) kan endvidere i princippet tilskynde kommissionen til at stille flere forslag på området.

"Miljøgarantien": Undtagelsesbestemmelser og - klausuler

Amsterdamtraktaten indeholder en ny formulering af den såkaldte "miljøgaranti". I forbindelse med vedtagelsen af den europæiske fællesakt i 1986 ("pakken") var der en livlig debat om Danmarks muligheder for at bevare at højt niveau indenfor bla. Arbejdsmiljø. Den daværende regering benyttede en argumentation om en "miljøgaranti" som Danmark skulle have fået ved forhandlingerne. En garanti der sikrede at Danmark ensidigt kunne bevare og udvikle sin egen videregående lovgivning om bl.a. arbejdsmiljø. Denne garanti er formuleret i artikel 100A stk. 4 og 5 i EØF-akten og blev senere præciseret med den supplerende art. 36 i Maastrichttraktaten.

Det er i dag almindelig anerkendt at den daværende regerings fortolkning ikke holdt (Auken 1997, CO-industri/DI 1997, SF 1997). Betegnelsen "miljøgaranti" er uholdbar, da der har været tale om en undtagelsesbestemmelse. Der er snarere tale om en undtagelsesklausul "en sidste udvej" (CO-industri/DI 1997). Bestemmelsen har i praksis været brugt syv gange indenfor de ti år den har været i kraft. Endvidere har mulighed for ensidighed - at ét land går videre end de andre - vist sig stærkt begrænset i praksis, de få gange bestemmelsen har været brugt (jvf. forløbet af den tyske brug i forbindelse med stoffet PCP, se Pagh 1997)

Der er en lang række begrundelser for den sjældne brug af undtagelsesbestemmelserne. EU- organerne har udviklet en vidtgående konsensuskultur, hvor parterne typisk strækker sig langt for at nå til enighed (Nehring 1996) og man ønsker kun undtagelsesvis med at true med at benytte undtagelsesbestemmelserne. Der har desuden været en frygt blandt danske forhandlere for at svække egen troværdighed og styrke ved " at melde sig ud" som en brug af undtagelsesbestemmelserne ville være.

Også Amsterdamtraktatens sikkerhedsklausul er en undtagelsesbestemmelse. Den klargører nogle af de uklarheder fortolkningen af de eksisterende klausuler førte til (Pagh 1996) og skaber nogle nye (Ege 1997, Auken 1997). Nedenfor er med inspiration fra SF 1997 (strukturen, men ikke vurderingerne!) gengivet en række af de uklare punkter og deres nye status:

Emne	Maastricht m.m.	Amsterdam
Kan man opretholde skrappere regler på arbejdsmiljø?	ja, under EUkontrol Må ikke være vilkårligt Eller skjult handelshindring Skal være specifikt for landet	ja, under EUkontrol - som Maastricht - som Maastricht - som Maastricht Må ikke hindre det indre markeds funktion
Kan man indføre skrappere regler om arbejdsmiljø?	omstridt, ikke domstols prøvet	- ja, under EU-kontrol Der skal være viden skabeligt belæg, Specifikt for landet, problemet opstået efter direktivvedtagelse.
Kan man opretholde eller indføre skrappere regler ift. Kommissions retsakter	omstridt, ikke domstolsprøvet	ja, under EU-kontrol
Kan regler indføres selvom landet ikke har stemt imod det direktiv, retsakt man ønsker undtagelse fra ?	omstridt, ikke domstols prøvet	-omstridt, problemet skal være opstået efter vedtagelsen
Kommissionen kontrollerer brugen af klausulen?	ja	Ja og med tidsfristen 6 mdr og mulighed for yderligere 6 mdr.
Er kommissionen forpligtiget til at overveje ændringer i de fælles regler hvis klausulen bruges	nej	ja

Maastricht "m.m". betyder at de gældende regler omfatter bla. nogle kommissionsgodkendelser af brug af klausulen og en domstolsafgørelse i forhold til et tysk forbud mod træbeskyttelsesmidler PCP. Pagh fortolker for eksempel dette udvidede grundlag sådan, at Tysklands argument for at deres problem var specifikt fordi de havde mere sne end andre EU-lande og fordi PCP optages i sne er holdbart (Pagh 1996, Ege 1997).

Som nævnt løser den nye formulering nogle af de fortolkningsproblemer,der har været tidligere. Centralt har således stået spørgsmålet om klausulen kun gjaldt eksisterende regler, der blev opretholdt og/eller den også gjaldt ny regler. Pagh (1996) kommer efter en grundig argumentation til at den hidtidige klausul kun gælder eksisterende regler. Den danske regerings officielle holdning var i en årrække at klausulen også gjaldt opretelse af nye regler. Denne uklarhed synes løst med formuleringen af artikel 100A stk. 5 om "... indføre nationale bestemmelser bygget på nyt videnskabeligt belæg".

Men formuleringen skaber også nye fortolkningsproblemer: Den ny indførte regel skal begrundes i specifikke forhold for det enkelte land. Dette forhold er Pagh og Ege uenige om. Pagh (1997) mener at specifikke forhold er der etableret en praksis for i EU-domstolen betyder bla. særlig menneskelig adfærd (og klimatiske eller ernæringsmæssige forhold) og at dette ikke vil frembyde problemer.

Det vil endvidere være pålagt medlemsstaten at finde tilstrækkeligt videnskabelige belæg for sine regler. EU-domstolen har hidtil blot krævet en uafhængig ekspert. Det vil her være spørgsmålet om kommissionen

og domstolen vil begynde at vurdere det videnskabelige belægs soliditet (én eller flere af hinanden uafhængige undersøgelser, den enkelte undersøgelses population, blindtest, dyreforsøg eller epidemiologisk undersøgelse, validitet etc).

Ved vurdering af vilkårligheden og skjult begrænsning for samhandelen vil kommissionen gå efter om danske firmaer opnår fordele ved reglerne (Pagh 1996). En del dansk arbejdsmiljøarbejde har successfuldt kombineret arbejdsmiljøhensynet med et samarbejde med leverandører. Det er derfor ikke en utænkelig situation, at en arbejdsmiljøregel vil fremme en dansk leverandørs konkurrenceevne i Danmark.

Endelig er formuleringen om at reglerne "ikke må hindre det indre markeds funktion" nye og uprøvede. Dette bliver af Ege opfattet som en mulig ny ladeport for kommissionen til at stoppe lovgivning. Arbejdsmiljøreglerne i EU-regi har dog hele tiden stået prioriteret lavere end hensynet til det indre marked og kommissionens fortolkninger bliver næppe skrappere af denne formulering.

Konkluderende fremstår klausulen fortsat som en særdeles vanskelig option for lande, der ønsker at styrke deres arbejdsmiljølovgivning, "Selv med den nye formulering er miljøgarantien dog stadig klart kun ment som en sidste udvej"(CO-I./DI 1997). Dermed vil også fremtiden formentlig vise at lande, der ønsker at gå foran, vil foretrække at indgå i forhandlinger med de øvrige lande fremfor enegang via klausulen.

Konklusion

Amsterdamtraktaten bibeholder de centrale træk at EU's regulering af arbejdsmiljøet. Der er juridisk basis for at lave yderligere minimumsdirektiver om arbejdsmiljø (ny artikel 118) og det løsere koordinerede arbejde ift. bl.a. arbejdsskader fortsætter (artikel 118C). Derudover kan der fortsat laves maksimumsdirektiver, der regulerer handlen med produkter, tjenesteydelser m.m. med hjemmel i artikel 100A.

Arbejdsmiljøet ændrer status i den samlede traktat og det må vurderes at dets *status svækkes en smule.* Arbejdsmiljø er fortsat et enkeltområde, der ikke nævnes i den generelle indledning, hvilket er uændret (i modsætning til eksternt miljø). Men arbejdsmiljø er i højere grad end hidtil blevet integreret i social- og arbejdsmarkedspolitikken med bortfaldet af artikel 118A. Denne tolkning understøttes af kommissionens politiske signaler i efteråret 1997 efter Amsterdamtraktatens fremkomst.

Bortfaldet af denne artikel har formentlig mest symbolsk betydning, da den siden 1989 har eksisteret i parallel med fællesskabspagtens mere jævne prioritering af arbejdsmiljø sammen med en række social og arbejdsmarkedsforhold. Denne "ensartede" prioritering af flere områder er nu traktatgrundlag. Fællesskabs-pagtens og Artikel 118A's formuleringen om regulering på et "stadigt stigende niveau" kan ikke forventes at have haft praktisk betydning.

Det kunne dog være sket i fremtiden i forlængelse af de igangværende evalueringer af de eksisterende minimumsdirektiver og det faktum at landene har implementeret minimumsdirektiverne lige på bogstavet uden at udnytte den nationale mulighed for skærpede regler. En afprøvning at dette kan imidlertid ikke ske nu eftersom artiklen er blevet fjernet. (se kapitel 2a - b om EU's eksisterende regelsæt og aktiviteter).
Arbejdsmarkedets parter får en styrket mulighed for at lave *aftaler om arbejdsmiljø*. De centrale danske parter (LO/DA) er indstillet på at indgå sådanne aftaler på EU-plan generelt omend med forskellig grad af begejstring (Trampe, Jepsen, Toft Rasmussen - i den rækkefølge) og afviser altså ikke at gøre det på arbejdsmiljøområdet. Her ligger de på linje med de tilsvarende europæiske organisationer EFS og UNICE (Toft Rasmussen, Jepsen). Men der er en betydelig uenighed internt i de to organisationer. Den svagere mulighed for aftaler der har eksisteret siden især Maastricht-protokollen, har derfor ikke ført til nogen særlige aftaleaktivitet. Der er kun indgået ganske få meget generelle aftaler. Det er derfor usandsynligt at der vil komme vægt på europæiske aftaler om arbejdsmiljø.

Da arbejdsmarkedets parter nu får en styrket ret til at blive hørt af kommissionen inden fremsættelse af direktiver (via artikel 118A og 118B) så vil dette true "*Luxembourgudvalgets*" position. Dette "rådgivende udvalg for sikkerhed, hygiejne og sundhedsbeskyttelse på arbejdspladsen" har hidtil ikke haft noget traktatbelæg for at virke som part i direktivprocedurerne. Udvalget har ikke desto mindre været hørt i en lang

række direktivprocedurer. Kommissionen kan altså fortsat benytte udvalget efter eget skøn. Man kan forestille sig at arbejdsmarkedets parter vælger formøder eller separatmøder i Luxembourg som "arena" for udøvelse af høringsretten , således at Luxembourg-udvalget bevarer sin position. Men man kan også forestille sig at parterne vælger andre "social dialog" fora i Bruxelles som ramme for diskussionerne

Proceduren for vedtagelse af såvel mimimumsdirektiver som maksimumsdirektiver skal nu ske efter "fælles beslutningstagning" (Amsterdam artikel 189B). Denne procedure tildeler parlamentet mere magt end Maastricht-traktatens alternativ "samarbejdsproceduren", artikel 189C. Tidligere var minimumsdirektiverne henlagt under artikel 189C, mens maksimumsdirektiver også i Maastricht lå i 189B.

"Miljøgarantien" eller sikkerhedsklausulen i Amsterdamtraktaten er ændret på en række punkter men fremstår fortsat som en særdeles vanskelig vej for lande, der ønsker at styrke deres arbejdsmiljølovgivning, Klausulen er stadig klart kun ment som en "sidste udvej". Dermed vil også fremtiden formentlig vise, at lande, der ønsker at gå foran, vil foretrække at indgå i forhandlinger med de øvrige lande fremfor enegang via klausulen.

9. Fremtidig Dynamik

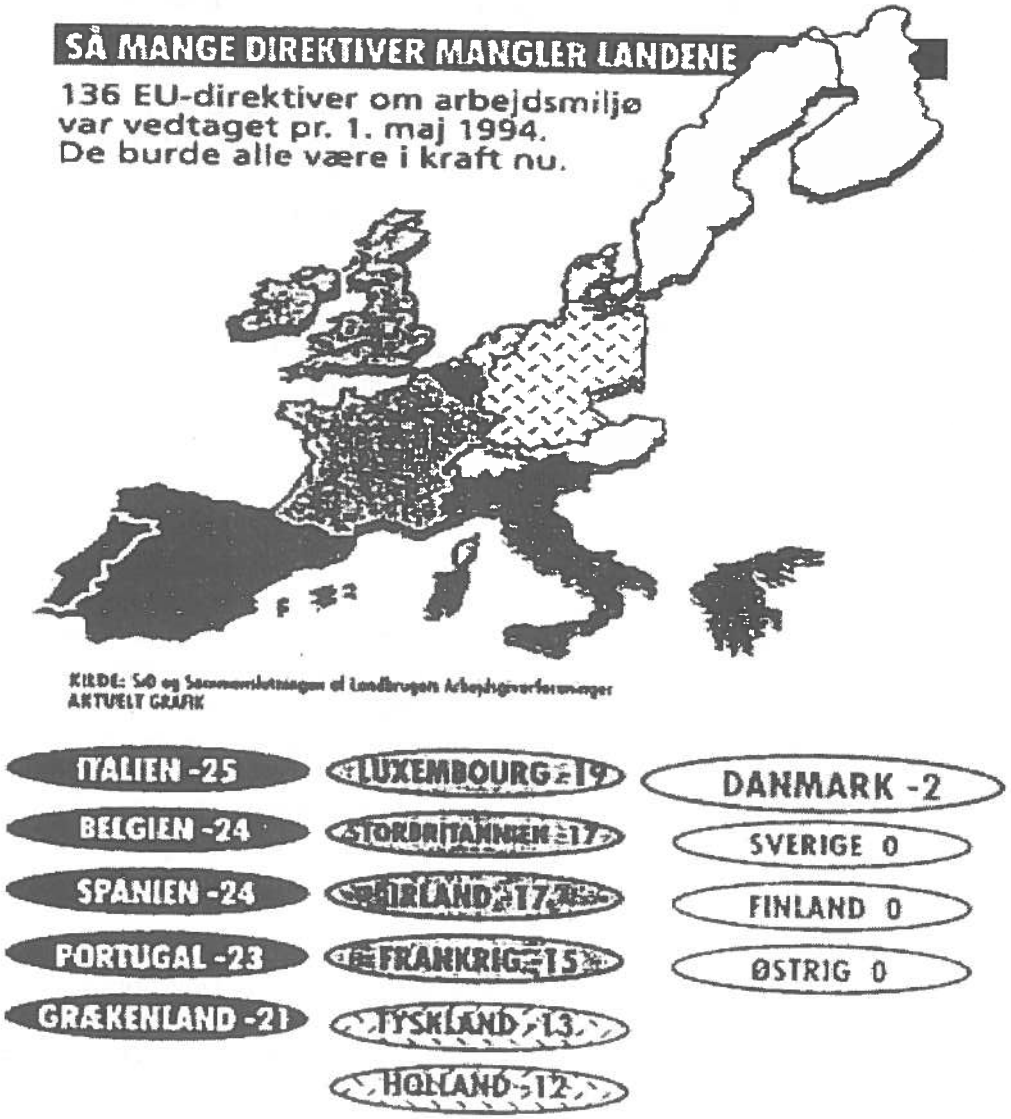
I dette kapitel diskuteres den fremtidige dynamik i den kombinerede danske og EU-regulering af arbejdsmiljøet. Af de foregående kapitler er det fremgået, at den kombinerede regulering i 1997 stort set er på samme niveau som den danske i 1986. Dette skal sammenholdes med den dynamik, der er i arbejdsmiljøets udvikling, hvor en række drivkræfter presser arbejdsmiljøet ud i en rivende udvikling (jvf. det indledende kapitel, skærmterminal- og kemikapitlerne). Den kombinerede reguleringsmodel magter lige akkurat at bidrage til at holde problemerne stangen. Hertil kommer at den overnationale regulering især har bidraget til fokus på mere traditionelle områder: maskinsikkerhed, personlige værnemidler, ekspertorientering. Og i mindre grad til de områder der aktuelt synes at være det danske arbejdsmiljøs hovedproblemer: det psykiske arbejdsmiljø. Samtidig er der i Danmark et ønske om at fremme lokal løsning af problemer kombineret med en mere procedurelt orienteret regulering. Noget der heller ikke findes udbredt støtte for i den overnationale regulering.

Endelig er lovgivnings- og implementeringsprocesserne karakteriseret ved lange forløb typisk 5 - 8 år. Der er mange aktører involveret. Der er mange beslutningspunkter og resultaterne af sådanne processer er ofte vage (Winter 1990). Hovedresultatet risikerer at blive lange perioder, hvor løsningen af arbejdsmiljøproblemer og de tilhørende aktørgrupper sættes i venteposition.

Denne status sætter fokus på muligheder for fremtidig udvikling af arbejdsmiljølovgivningen, specielt dens fornyelsesevne. Dette diskuteres i to omgange. Først vurderes nogle generelle elementer i den fremtidige dynamik i EU's regulering af arbejdsmiljø (afsnittet "Dynamikker i EU"). Derefter vurderes mulighederne for at formulere og gennemføre en national strategi, der i højere grad løser arbejdsmiljøproblemerne efterhånden som de opstår ("afsnittet Mikropolitisk strategi").

Dynamikker i EU

Den ovenstående status for den danske del af reguleringen er kun et bidrag til et patchwork af erfaringer fra de forskellige medlemslande. Der er fortsat store forskelle i hvor langt lovgivningen er nået og hvordan implementering er foregået og virker. Ideen om at sikre at det indre marked blev ledsaget af et minimums arbejdsmiljøniveau er ikke sikret (jvf. TUTB observatorys undersøgelser TUTB (1997a-f) Der er fortsat risiko for social dumping. Som det blev diskuteret i kapitel 2a. er det indre marked ikke hverken lovgivningsmæssigt eller i praksis realiseret (UNICE1997, EU 1996). Store dele af det oprindeligt planlagte direktiv-lovgivningsarbejde er nu dog overstået og også implementeret i den enkelte lande. EU oplyser at 94,3% af direktiverne for indre marked er implementeret (EU-referat af rådsmøde november 1996). Men der er fortsat lande forskelle: Italien,Belgien, Spanien, Portugal og Grækenland mangler alle mere end 20 arbejdsmiljødirektiver. De skandinaviske lande og Østrig mangler alle mindre end 2. (SID& SALA 1997).



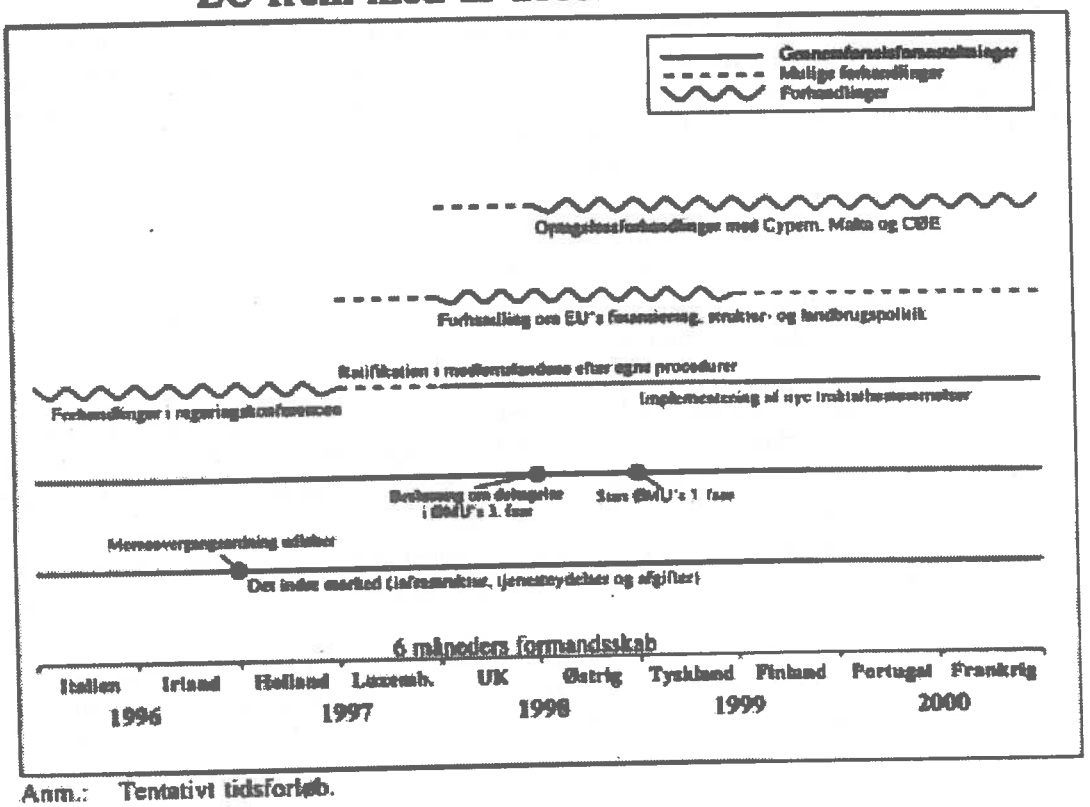
Implementering af Arbejdsmiljødirektiver i EU-landene 1997

Denne status vil i sig selv bremse en videreudvikling fordi landene vil slå hælene i hvis de kommer for langt bagefter og Kommissionen vil skulle bruge ressourcer på at medvirke til at landene implementerer. Men udfra denne status kan følgende hovedtendenser i den kommende tid forventet at præge dynamikken:

1. Optagelsen af de østeuropæiske lande
2. Deregulering
3. Globalisering

Udover disse hovedtendenser vil de næste formandsskaber (hvor man kan knytte forhåbninger til England, Finland og Sverige, der alle er højkravslande), udviklingen af beskæftigelsespolitikken og de europæiske arbejdsmarkedsparters vilje og evne til at indgå aftaler være vigtige elementer se iøvrigt figuren. Nedenfor vurderes hvert af de tre hovedtendenser.

EU frem mod år 2000.



Anm.: Tentativt tidsforløb.

Økonomiministeriet (1996): Danmark i det økonomiske samarbejde i EU '96

Optagelsen af de østeuropæiske lande

Optagelsen af især de østeuropæiske lande, men også Malta og Cypern, vil helt konkret trække ressourcer i DG-V arbejdsmiljøafdeling. Af kommissionens udspil til prioriteringer på arbejdsmiljøområdet fra 1998-2000 fremgår i punkt 6 (omorganiseret og oversat CK):

"En af kommissionens hovedprincipper for optagelsen vil være at ansøgerlandene skal leve op til en optagelses-plan indeholdende lovgivning som skal implementeres og håndhæves i ansøgerlandet efter indmeldelsen."

"Kommissionen har identificeret sikkerhed og sundhed i arbejdet som et af flere centrale elementer i optagelsesplanen på det sociale område og har understreget at det vil kræve betragtelige finansielle og administrative indsatser fra kandidatlandene at leve op til sikkerhed- og sundhedsbeskyttelsesniveauet i unionen"

Kommissionen skal udarbejde optagelsesplanen sammen med ansøgerlandet og vil jævnligt kontrollere om den følges (optagelsesplanen kaldes en "acquis communitaire").

De nævnte aktiviter vil på store dele af det sociale område område skulle udføres af DG-V.

Ansøgerlandenes status på arbejdsmiljøområdet er formentlig ret forskellig: lande som Tjekkiet og Polen har haft en del tilpasningsaktiviteter igang længe. Andre lande har formentlig større opgaver at løse. Men sammenfattende betyder det en venteposition for den eksisterende regulering, hvor generel videreudviklng standses og en DG-V bruger sine ressourcer på at hæve en række landes arbejdsmiljøniveau.

Deregulering ?

Siden 1992 er der sket et markant og intenderet fald i antallet i nye direktiver (jvf. oversigterne i kapitlet om eksisterende direktiver). Dette er i sig selv som et dereguleringsinitiativ. Andre initiativer blev systematiseret i Molitorrapporten, der bla. nævner standarder for maskinsikkerhed som et muligt forenklingsområde. Efter Molitorrapportens færdiggørelse i 1994 vedtog parlamentet i 1996 en kritisk udtalelse, der har medført at kommissionen har omdøbt sine dereguleringsaktiviteter (se kapitlet om eksisterende direktiver). Parolen er nu "mindre men bedre" (Europakommissionen (1995, 1996). Og aktiviterne rubriceres under overskriften "Åbenhed, Nærhed og forenkling af lovgivningen".
I 1996 og '97 gennemgik det såkaldte SLIM-projekt (Simpler Legislation in the Inner Market) en række områder for at undersøge forenklingsmuligheder. Arbejdsmiljøområder har endnu ikke indgået, men projektets teams fortsætter med at tage nye områder op.

Samtidig har generaldirektør Larsson fra DG-V i november 1997 markeret afstandtagen til en liberalistisk reguleringsmodel ift. arbejdsmarkedet (Folketing/EU/1997c). Ifølge Larsson har kommissionen i sine analyser af arbejdsmarkederne (herunder det danske bl.a. i PLS rapporten "Denmark" 1996) ikke kunnet finde en sammenhæng mellem reguleringsniveau på den ene side og bekæftigelse eller arbejdsløshed på den anden side. D.v.s. at det afgørende for etablering af et fleksibelt arbejdsmarked ikke er valg af et f.eks. amerikansk-liberalistisk arbejdsmarked. Larsson har påpeget, at USA og Japan havde et arbejdsløshedsniveau på ca. 7 pct., hvor man i EU i gennemsnit lå på ca. 12 pct. Generaldirektøren mente dog ikke, at man skulle kopiere den amerikanske eller japanske arbejdsmarkedsmodel. Larsson tager afstand fra working-poor filosofien i USA og mener ikke, at man skal kopiere den amerikanske eller japanske arbejdsmarkedsmodel: „Man skal ikke skubbe folk rundt mellem forskellige lavtlønsjob, men skubbe dem mod bedre jobs".

Samtidig fortsætter dele af europæisk industri sin kritik af "overregulering" (Europakommissionen 1995). Også danske politiske kræfter deler denne kritik. Venstres formand Uffe Ellemann Jensen ser nærhedsprincippet som et vigtigt våben mod overregulering (Ellemann Jensen 1997).

Samlet er det ganske tænkeligt at de uenigheder om reguleringsomfang der er i det politiske spil på EU-plan samlet kan føre til en konsolideringsstrategi fra Kommissionens og EU's side (Råd og parlament tilsammen), der styrker eksisterende lovgivning snarere end fornyr og videreudvikler den. En dynamik hvor der på den ende side tøves med at igangsætte direktiver på nye områder (eksempelvis det psykiske arbejdsmiljø område). Og på den anden side beskyttes det eksisterende regelsæt.

Globalisering

Som nævnt er globalisering en af de vigtigere tendenser for arbejdsmiljøet og erhvervslivets udvikling. EU's optagethed af at realisere det indre marked er set i denne sammenhæng en defensiv beskyttelsesstrategi, hvor man beskytter eget marked istedet for at ekspandere til nye og det kan argumenteres, at EU medvirkede til at vigtige ekspansionsmuligheder på de asiatiske markeder blev udnyttet dårligere end muligt.

Dele af arbejdsmiljøreguleringen indgår derfor også bevidst i en springbrædtsstrategi, hvor EU satser på at udbrede for eksempel egne standarder for kemi og maskiner til at gælde hele verden.

Af kommissionens udspil til prioriteringer på arbejdsmiljøområdet fra 1998 - 2000 fremgår i punkt 7, at netop kemiområdet vil blive prioriteret internationalt.

Samtidig samarbejdes såvel fra DG-V som fra Arbejdsmiljøagenturet med internationale organisationer som WHO, ILO og WTO. Sidstnævnte har dog i efteråret 1997 indtaget den holdning, at man ikke ønsker at gå ind i sikkerhed og sundhed (Sheye).

Den væsentligste dynamo for udbredelsen synes dog at være europæiske eksportvirksomheder, der i deres kunderelationer overalt i verden benytter de europæiske regler for sikkerhed som salgsargument.

Samlet har globalisering ikke den store bevågenhed i DG-V aktuelt og trækker derfor heller ikke ressourcer. Det er sandsynligt at en øget globaliseringsindsats vil fremme industriens eksportmuligheder, medvirke til arbejdsmiljøforbedringer i tredielande og forstærke en intern fastholdelse af det interne niveau.

Konklusion

Samlet er de tre hovedtendenser karakteriseret ved, at de formentlig betyder en fastholdelse af det eksisterende niveau i en periode fremover. Men disse makrotendenser behøver ikke blive altafgørende for reguleringens udvikling. Der kan også komme mere mikropolitiske fænomener frem, der kan udvikle reguleringen og disse kan have Danmark i en aktiv rolle.

Mikropolitiske strategier

Udviklingen i Danmark er karakteriseret ved at der efter en lang periode med passivitet på arbejdsmiljøområdet (ca. 1984 - 1993) i halvfemserne gradvist er kommet mere dynamik i den "interne" reformvilje. Centrale eksempler er EGA-handlingsplanen, 2005-handlingsplanen med tilhørende reform af arbejdsmiljøloven i foråret 1997 og reformen af arbejdsskadeforsikringen.

Med denne nyere reformvilje blandt danske aktører, som ikke har entydig retning (jvf. DA's aktuelle position som "udmeldt") kan man diskutere hvilke muligheder de danske aktører har for at "dynamisere" den kombinerede danske og overnationale lovgivning:

Der kan her peges på forskellige strategier og scenarier:

- Foregangsland
- Fremmerkoalition i EU.
- Udnytte nationalt spillerum
- Apati (desintegration)

Foregangsland

Grundtanken i denne strategi er at man tjener såvel det nationale som det internationale arbejdsmiljø bedst ved at udnytte og videreudvikle det danske system, så der opnås erfaringer med nye arbejdsmiljøudfordringer. Hvis det danske system har udviklede løsningsforslag på et problem, der er nyt for EU, er der en god chance for at EU lader sig inspirere. Omvendt formuleret er denne strategi karakteriseret ved en kritik af fællesskabsslovgivning som risikerer at blive mindste fællesnævner og en spændetrøje. I lønmodtagerkredse, blandt andet fra LO's side, har solidaritet med sydeuropæiske lønmodtagere været brugt som argument for at Danmark skulle "underlægge" sig den fælles EU-udvikling. Her er foregangslandstrategien karakteriseret ved at afvise denne type "solidaritet" og istedet satse på at blive en elite og dermed trække de øvrige med op. Denne type overvejelse kan blive central i forhold til de tre hovedtendenser ovenfor.

Der er to varianter af foregangslandsstrategien: Den ene opererer indenfor rammerne af EU-lovgivningen . Den anden forudsætter en løsere tilknytning til EU ligesom Norges.

Ege diskuterer mulighederne for foregangslandsstrategien indenfor EU i Ege & Haffar(1995). Indenfor 118A området er der tilsyneladende gode muligheder for at gå videre, da der er tale om minimiumsdirektiver. Omvendt er en del af 118A områderne reelt også dækket af 100A artikelen med tilhørende maksimumsdirektiver. Det gælder ihvertfald for den type arbejdsmiljøstrategi, der satser på en tidlig integration af arbejdsmiljøhensyn, dvs allerede i produktudviklingen. Derfor er det blandt andet muligheden for at udnytte "miljøgarantien", som står i centrum. Som det blev diskuteret i kapitlet om Amsterdamtraktaten fremstår klausulen fortsat som en særdeles vanskelig option for lande, der ønsker at styrke deres arbejdsmiljølovgivning, "Selv med den nye formulering er miljøgarantien dog stadig klart kun ment som en sidste udvej"(CO-I/DI 1997). Dermed vil også fremtiden formentlig vise at lande, der ønsker at gå foran, vil foretrække at indgå i forhandlinger med de øvrige lande fremfor enegang via klausulen.

Ikke desto er der et nationalt spillerum for at gå videre som Danmark hidtil ikke har udnyttet. Her tænkes f.eks.på skærpede EGA regler, psykisk arbejdsmiljø eller skærmterminalarbejde.

En foregangslandsstrategi udenfor EU kan f.eks. foregå via "klubber" af lande der slår sig sammen om vidtgående regulering , som der findes eksempler på indenfor miljøområdet (Ege 1992,1995). Norges erfaringer er et oplagt eksempel. Norske aktører har eksempelvis betydelig indflydelse på standarder (Stein, TUTB, se figuren om lønmodtagerrepræsentanter i standardiseringsorganer i kapitlet om standarder).

Fremmerkoalition:

En anden strategi som ikke nødvendigvis er helt forskellig fra foregangslandstrategien går ud på at udnytte og opbygge en fremmerkoalition af lande, der kan skaffe det helt centrale ministerrådsflertal. I denne strategi skaffer man sig forståelse hos de andre fremmerlande om ens politiske program og sørger herefter for at koalitionen får det vedtaget som EU-lov.
Borgli diskuterer denne strategi ved at skelne imellem højkravslande og lavkravslande se skema (Borgli: 1990 s. 39):

Højkravslande:	Holland, Belgien, Tyskland, Danmark, Frankrig, Luxembourg, England (tilsammen 45 stemmer i ministerrådet)
Lavkravslande:	Italien, Spanien, Portugal, Grækenland, Irland (tilsammen 31 stemmer)

Borgli's opstilling er fra 1990, et tidspunkt hvor der var et stort ryk af direktiver på arbejdsmiljøområdet. Ingen af blokkene kunne på det tidspunkt mønstre kvalificeret flertal. England havde på det tidspunkt på regeringsplan " meldt sig ud". Borgli har ikke desto mindre England i et højkravsland-position (se nedenfor). Sverige, Finland og Østrig mangler naturligvis i denne opstilling og må henregnes til højkravslande. Vogel vurderer Italiens position som tidligere højkravsland, i dag i en midterposition (Vogel). SID/SALA's opgørelse viser, at Belgien endnu mangler at implementere ret mange direktiver. Opstillingen bør altså tages med et gran salt.

Haigh skelner i sin forståelse imellem politikerniveauet og teknikerniveauet. Der er en markant forskel på politikerniveauet efter det engelske regeringsskifte og et tilsvarende fraværende ift. det danske regeringsskift i 1993. Derimod har begge lande konstant haft gode vidende teknikere, der har bidraget konstruktivt til EU's, ifølge Haigh.

Det er desuden markant at Italien og England meget tit ligger på linje. Og de politiske går på kryds og tværs ad linier man ikke altid kan forudse. Svenskerne og danskerne er mindre enige end Haigh havde forventet. Man kan altså fortolke Haigh udtalelser derhen, at der er en fremmerkoalition på teknikerniveau, mens de politiske vinde på højere plan kan skifte.

Der er med andre ord ikke tale om en permanent sammentømret fremmerkoalition for arbejdsmiljølovgivning. Der skal arbejdes for at skabe flertallene. Dette gælder såvel i rådet som i parlamentet, men også i mere tekniske betonede forarbejdskomiteer og udvalg.

Det nationale spillerum

Denne strategi tager problemerne med dynamik i lovgivningen på EU-plan ad notam og satser i stedet på at udvikle håndhævelse, procedurer, vidensopbygning mv. der alle kan ses som centrale for tackling af arbejdsmiljøproblemerne. AT's aktuelle metodeudvikling til differentieret tilsyn, forsøgene med BST, udviklingsprogrammer for EGA og udviklende arbejde er alle eksempler på en sådan udnyttelte. Der er betydelige muligheder i metodeudvikling og anden forstærkelse af håndhævelsen i bred forstand, som langt hen ad vejen kan realiseres uafhængigt af EU-systemet. Samtidig mistes i vid udstrækning det bredspektrerede redskab som regeludvikling kan være til integration, afpolitisering, social ro m.m. (jvf. Bruun 1987)

Apati (desintegration)

Denne sidste strategi er nærmest en "ikke strategi" og derfor vanskeligere at gribe om. Der synes blandt lokale danske arbejdsmiljøaktører at være en vis apati, en oplevelse af at arbejdsmiljøproblemer løses vanskeligere end tidligere og at EU-lovgivningen stadig oftere dukker op som enten en barriere eller en tidsudtrækkende faktor. Arbejdsmiljøkrav der relaterer sig til produkter afvises af de arbejdsmiljøprofessionelle, specielt Arbejdstilsynet med henvisning til tekniske handelshindringer eller igangværende lovgivningsarbejde (Samtaler/CK). For god ordens skyld kan det fremhæves, at AT's kontakt med virksomhederne og de lokale aktører generelt er præget af ret god tilfredshed, jvf. flere evalueringer foretaget af PLS-consult (AT/Århus-Amt og generel AT undersøgelse, PLS 1997). Det synes mere at dreje sig om problemer, der kræver ændringer af lovgivning.

Hvor man kan tale om at centrale danske arbejdsmiljøaktører i ret stort antal er blevet integreret i EU-processerne via lovgivning og implementering (jvf. Bruun 1987), synes der tilsvarende at optræde en *desintegration* vertikalt i det danske system. De lokale aktører er sikkerhedsrepræsentanter, sikkerhedsledere, små virksomheder (Wittrup (1997)) og lokale arbejdsmarkedsorganisationsfolk. Herfra kommer i varierende grad kritik af konsekvenserne af det kombinerede danske og overnationale regulering.
Sikkerhedsrepræsentanten fra maskinsnedkeriet, der købte ny maskine: Det er et udenlandsk firma, der laver maskinen, men de har et salgskontor i Danmark. Da vi opdagede den skarpe kant løste de problemet med en gummiklods. De virker også på andre områder lydhøre. De løste også et problem med spåner. Det er lidt af en kontrast til Arbejdstilsynet. De var på virksomheden som led i en kampagne. Den handlede om maskinsikkerhed. Men inspektøren vidste næsten kun noget om elektriske systemer. Det var lige som om han blot så at maskinen var helt ny, og sluttede så måtte den jo være iorden. Jeg har også oplevet, at AT ikke en gang kan kende forskel på løs og fast afskærmning. Jeg har også forsøgt at bruge BST til at få hjælp til at udformne noget afskærmning på en gammel maskine. De sendte mig en kopi af en AT-vejledning, men problemet var at lave en god afskærmning og det hjalp de generelle retningslinier ikke på. Når jeg har været rigtig sur har jeg overvejet at klage højere op i AT -systemet, men så kommer der andre ting i vejen. Det er jo et tungt system at danse med. Og vi er jo kunder hos leverandøren. Vi er ikke kunder hos Arbejdstilsynet.

Hvor udbredt fænomenet er, kan ikke underbygges yderligere. Det er f.eks. karakteristisk at LO's medlemsundersøgelse ikke tager spørgsmålet op ej heller i forbindelse med om fagforeningsopgaver (Jørgensen et. al: 1992).

Problematikken er en afart af diskussionen om det delte Danmark, men der er næppe blot tale om lokale EU-modstandere versus centrale tilhængere (En lokal fagforeningsrepræsentant med dårlige erfaringer med et produkt og arbejdsmiljøproblem afstod fra deltagelse i denne udredning netop pga. af sammenstillingen: officiel EU-tilhænger og dårlige erfaringer med systemet). Om delt Danmark problematikken konkluderede Siune efter Maastrict og Edinburgh forløbet at der fortsat er god tillid til det danske politiske system (Siune 1994).

Sammenfattende er disse lokale aktører vigtige formidlere af de nye arbejdsmiljøproblemer og andre praktiske problemer som reguleringen skal kunne tackle. Hvis apati bliver udbredt svækker det dynamikken i arbejdsmiljøreguleringen, men der synes dog at være et stykke vej derhen.

En sikkerhedsleder fortæller:

M.h.t. EN 471 standarden om "synligt arbejdstøj til vejarbejde" deltog jeg som en af repræsentanterne fra Københavns Kommune i et møde med Direktoratet for AT. For AT deltog lederen af afd. for personlige værnemidler, en embedsmand som var medlem af kommissionens stående udvalg for standarder samt en repræsentant fra Force Instituttet. Problemet vi rejste var, usædvanlig mange brugerklager over arbejdstøjet. Klagerne gik på følgende: For varmt i varmt vejr, for koldt i koldt vejr, hudgener, problemer med „ånde" i tøjet, og svært at rengøre for asfalt, spildevand o.lign. Problemet skyldes standardens krav om fluoricerende stof. Det fluoricerende materiale kan kun binde på kunststof, derfor skal stoffet spindes på en særlig måde.

AT's repræsentant konkluderede som afslutning på mødet: „Dette er et paradoksproblem: På den ene side skal tøjet være fluoricerende, men på den anden side må personlige værnemidler ikke give unødige gener for brugerne" (jvf. bekendtgørelsen om personlige værnemidler). Enden på det hele blev, at AT forsøgte at overtale de andre lande til at ændre på standarden, men det viste sig umuligt. De andre lande havde ikke praktiske erfaringer med det nye arbejdstøj. Samtidig arbejder et regeludvalg i Vejdirektoratet med deltagelse fra AT og parterne med nye afmærkningsregler for vejarbejde. De kan kun indskrive EU-standarden i reglerne ikke lave de bedste regler.

Konklusion

Der er en del kræfter i den generelle udvikling der tilsiger, at arbejdsmiljølovgivningen går en stabil måske endog stillestående periode i møde. I denne sammenhæng kan danske aktører satse på mikropolitiske strategier såvel i Danmark som EU, og ad denne vej alligevel realisere en ønsket regeludvikling. Og /eller man kan satse på grundlæggende at ændre Danmarks tilhørsforholds til EU. Udviklingen på det kemiske område er et fornemt eksempel på at det kan lade sig gøre at realisere en (af EU uønsket) regeludvikling selv på det tunge artikel 100A område, - altså en foregangslandsstrategi - men det kræver ganske mange ressourcer over mange år og en bred dansk koalition bag. Dermed kommer denne strategi til at udgøre en undtagelse alene på grund af ressourceforbruget. Den mest tænkelige og dominante dynamik de kommende år synes at være ret differentieret: nogle aktører vil satse på én retning på ét område, andre på en anden på andre områder etc. Der synes dog at være ret bred enighed blandt de centrale aktører for en helt femte "følgen med i EU" strategi, hvor man afventende ser på, hvad systemet kommer op med uden at engagere sig offensivt. Men som sagt er differentierede strategier det tydeligste spor.

10. Afsluttende diskussion

I dette kapitel opsamles udredningens delkonklusioner til en afsluttende samlet diskussion.

Udredningens udgangspunkt var en beskrivelse af et arbejdsmiljø i hastig udvikling, en udvikling som i Danmark i halvfjerserne reguleringsmæssigt blev tacklet med udviklingen af et rammelovskoncept, hvori loven skulle etablere rammer for en løbende flexibel udvikling af hovedbekendtgørelser og enkeltsagsbekendtgørelser i et tæt samarbejde med arbejdsmarkedets parter.

Det blev beskrevet i kapitel 2, hvordan denne reguleringsform efter 1986 blev sat i stå af de danske parter, primært myndighederne og arbejdsgiverne samtidig med at EU formulerede vidtgående lovgivningsplaner for at realisere det indre marked.

I 1997 står vi med et stort set fuldt realiseret reguleringsapparat, der består af et nationalt og et overnationalt niveau, det der i udredningen kaldes den kombinerede reguleringsmodel. Det blev beskrevet i kapitel 2 hvordan den overnationale regulering omfatter såvel lovgivning som håndhævelse.

Det har herefter været udredningens hoveddiskussion, i kapitel 2a, b, 3, 4 og 5 hvorvidt den kombinerede reguleringsmodel repræsenterede neutrale ændringer, forbedringer eller forringelser i lovgivningens og håndhævelsens beskyttelsesniveau. Specielt er rammedirektivet, mobile byggepladser, skærmterminaler, kemiområdet, maskinsikkerhed, personlige værnemidler samt arbejdstid blevet diskuteret.

Hovedresultatet af den retsdogmatisk inspirerede analyse, altså sammenligningen af lovens bogstav i Danmark omkring 1986 og lovens bogstav i den kombinerede model i 1997 er, at *det danske beskyttelsesniveau fra 1985 stort set er bevaret i den kombinerede model i 1997.* Der er altovervejende tale om neutrale ændringer. Det drejer sig om sammenskrivninger, klargøringer, og forenklinger som for eksempel adskillelse af indretning og anvendelse af tekniske hjælpemidler i to bekendtgørelser. På nogle områder er der forbedringer (byggeri, skærmterminaler, skriftlig risikovurdering (APV), måske maskinsikkerhed) på et enkelt er der fortsat en forringelse - reglerne om hvornår et kemisk stof eller præparat er farligt. Denne forringelse er neutraliseret med brug af sikkerhedsklausulen (en undtagelsesbestemmelse i det pågældende direktiv), mens der er mindre forringelser forbundet med indførselen af helbredsundersøgelser og særregler for gravide.

På implementeringssiden er håndhævelsen i Danmark ressourcemæssigt blevet styrket siden 1993 (jvf. BST og AT bemandingen). Nogle af den kombinerede models forbedringer er blevet forstærket med håndhævelsen (APV) andre er blevet svækket (skærmterminaler). Håndhævelsen er fortsat vidtgående et nationalt spørgsmål, men som det er diskuteret i kapitel 2b har det overnationale niveau også aktiviteter på dette område.

Men det centrale resultat i kapitel 2b er, med de forbehold den anvendte metode indebærer, ikke desto mindre, at den samlede regulering; lovgivning og håndhævelsen, trods ressourceforøgelsen, kun lige akkurat *magter at bidrage til et uændret arbejdsmiljø* fra 1990 til 1995. Lønmodtagerundersøgelserne fra AMI suppleret med andre undersøgelser viser at en række arbejdsmiljøproblemer har uændret omfang i 1995, på trods af den kombinerede models implementering,. Kemiområdet er herunder karakteriseret ved et paradoks imellem lønmodtagernes egen vurdering på den ene side og på den anden antallet af nye stoffer og præparater der ibrugtages og undersøgelser på området. Førstnævnte signalerer færre kemiske arbejdsmiljøproblemer sidstnævnte flere.

På skærmterminalområdet er problemerne i vækst i modsætning til det generelle billede. Der er tale om et meget stort antal lønmodtagere, der er berørt. Mange af dem udsættes for mange forskellige risici, der hver især ikke er alvorlige. Men samtidig er et meget stort antal lønmodtagere udsat for forandringer på området, der kommer i et hurtigt tempo. Endelig er en voksende gruppe udsat for alvorlige problemer.

Antallet af lønmodtagere, der bruger PC i arbejdet er således vokset fra 750.000 til 1,5 mio fra 1990 til 1995. Håndhævelsen bygger altovervejende på spredning af information, hvilket næppe er nok i fremtiden. Også her vurderer eksperter arbejdsmiljøet som dårligere end lønmodtagerne selv gør.

Samlet betragtet må det vurderes at den kombinerede model, den sammenkoblede danske og EU-ske regulering, ikke løser sin opgave godt nok. Det gælder begge de to aspekter af en arbejdsmiljølovgivning, der primært burde bidrage direkte til arbejdsmiljøforbedringer, nemlig det retsmaterielle og procedurelle. Det retsmaterielle bruges her om regler for arbejdsmiljøet, mens det procedurelle bruges om forskrifter for hvad aktørerne skal gøre i deres arbejde med arbejdsmiljøet. Den kombinerede lovgivning rummer en række af de to typer af regler som begge støtter den hovedfunktion modellen formodes at have: den skal forbedre arbejdsmiljøet. Men på disse to aspekter er opgaven ikke løst godt nok.

Mere eller mindre lovgivning ?

Uden at gå i detaljer her bringer den ovenfor angivne status for den kombinerede model forbedrings- og effektiviseringsmuligheder i fokus: Man kan spørge kan opgaven løses bedre og hvordan? Og i forlængelse heraf er der brug for mere lovgivning?

Man kunne håbe på at forbedre håndhævelsessiden og den procedurelle side af lovgivningen. Den aktuelle danske fokusering på overvejende procedurel metodeudvikling: APV, differentieret tilsyn, arbejdsmiljøledelse og andre refleksive elementer er et nødvendigt udviklingsskridt og dermed et svar på spørgsmålene. Men det vil næppe i det lange løb udgøre et tilstrækkeligt svar på arbejdsmiljøets udvikling. Reguleringen vil formodentlig i konkrete situationer tabe sin legitimering, og materiel retslig lovgivning vil derfor fortsat være nødvendig. Udviklingen af den procedurelle del tages op igen nedenfor.

Desuden er der et indbygget problem i den kombinerede lovgivning: *Detaljeringen*. De mange detaljerede regler risikerer hurtigt at blive forældet. I kontrast til den tidligere danske strategi med forholdsvis generelle bekendtgørelser (hovedbekendtgørelser) er mange af de overnationale lovgivninger ret detaljerede. Det gælder for eksempel skærmterminaldirektivet og en række standarder, specielt C-typen, der er meget konkret teknologirelateret. De to nævnte eksempler har mange forældede elementer næsten fra "starten". Og der er en risiko for at forældelse bliver et problem.

Fornyelse i sig selv er en nødvendig forudsætning for forbedringer. Lovgivning og håndhævelse skal bestandig justeres efter nye arbejdsmiljøproblemområder.

Endelig har lovgivningen en lang række andre funktioner end lige det retsmaterielle og procedurelle, som det indledende kapitel argumenterede. Lovgivningen er jævnfør retssociologisk tænkning, konfliktløsende, integrerende, afpolitiserende mv. Alene dette samlede "funktionssæt" gør, at det vil blive vanskeligt at undvære lovgivning.

Med disse overvejelser om den fremtidige nødvendighed af lovgivning kommer der fokus på lovgivningens dynamik ift. arbejdsmiljøet udvikling.

Dynamikken: sneglen slæber på to sneglehuse

For hvert stykke lovgivning, der har været diskuteret, er udviklingsdynamikken blevet behandlet (kapitel 2c, de enkelte afsnit). Det generelle billede er, at EU-lovgivning er en langsommelig proces. Nogle eksempler herpå er:

Rammedirektivet og de tilhørende særdirektiver har været under udvikling og implementering siden årsskiftet 1987 - 88. EU niveauet er i 1998 nået til en afsluttende fase i en lovgivningscyklus som beskrevet i kapitel 2c med ét direktiv ud af 14, nemlig det juridiske check af om implementeringen på nationalt niveau er korrekt.

Skærmterminaldirektivet var foreløbigt været 9 år undervejs og er nu fuldt implementeret i Danmark, men har ikke gennemgået EU's juridiske eftercheck.

Maskinsikkerhed og de tilhørende standarder har "langt hjem". Der mangler omkring 600 standarder der skal færdiggøres før en fuld cyklus er gennemløbet. Parallelt hermed arbejdes der dog med ændringer af direktivet.

Kemiområdet er her den positive undtagelse. Der synes, indenfor den række af direktiver, der er tale om, at være god dynamik og lovgivningen har på nogle områder fundet en flexibel form med brugen af "ændringer" og "tilpasninger", altså små skridt der løbende indarbejdes.

Det er almindeligt at lovgivning og implementering opleves som en langsommelig proces, det siger implementeringsforskningen (Winter 1990). Den "langsomme" proces dækker i den kombinerede model over at lovgivningen og implementeringen er en langvarig politisk proces, der er blevet systematisk og strukturelt mere kompliceret. Processen skulle gerne integrere en række aktører i EU og dansk lovgivning for at kunne opfylde sine konfliktløsende og integrerende funktioner. Dette kræver lange processer, når man indtænker den lange række af aktører, der skal inddrages og bidrage. Der er derfor *næppe tale om at den kombinerede models processer er suboptimalt designet*, eller at man kan rationalisere den væsentligt uden at sætte demokrati og konfliktløsningselementerne yderligere under pres. Ikke desto mindre risikerer hovedresultatet af de lange processer, at blive lange perioder hvor løsningen af arbejdsmiljøproblemer og de tilhørende aktørgrupper sættes i venteposition.

Hertil kommer at der er en del kræfter i den generelle udvikling, der virker for at arbejdsmiljøreguleringen går en stillestående periode i møde. I kapitel 9 pegedes på tre tendenser der alle virker opbremsende:

- Optagelsesprocesser ift. ansøgerlandene i Østeuropa
- Globaliseringen
- Dereguleringen

Optagelsesprocessen vil tappe ressourcer ud af DG-V, som er blevet gjort til en vigtig brik i optagelsesprocedurerne fordi arbejdsmarked og sociale forhold er en akilleshæl for ansøger-landene. Globaliseringen betyder forsøg på udbredelse af EU-regler til verdensmarked og trækker på samme måde ressourcer. Endelig har debatten og de modsatrettede opfattelser af nødvendigheden af deregulering et sandsynligt kompromis i status quo.

Hertil kan føjes en fjerde tendens, nemlig det forhold at centrale aktører, herunder Kommissionens DG-V, søger at udbrede en forståelse for at arbejdsmiljølovgivningen er veletableret og derfor ikke behøver yderligere initiativer.

I denne sammenhæng blev det diskuteret i kapitel 9 hvilke strategier danske aktører kan satse på såvel i Danmark som EU og ad denne vej alligevel realisere en ønsket regeludvikling og /eller satse på grundlæggende at ændre Danmarks tilhørsforholds til EU. Udviklingen på det kemiske område er et fornemt eksempel på at det kan lade sig gøre ar realisere en regeludvikling selv på det tunge artikel 100A område, men det kræver ganske mange ressourcer over mange år. Dermed kommer denne strategi - en foregangslandsstrategi- til at udgøre en undtagelse alene på grund af ressourceforbruget. Men man kan også satse på det nationale spillerum og/eller på en fremmerkoalition af lande i EU.

Amsterdamtraktaten: marked fortsat vigtigere end arbejdsmiljø

En anden dynamik som ikke skal undervurderes er de fortsatte regeringskonferencer med fornyelser af det traktatlige grundlag. Amsterdamtraktaten bibeholder de centrale træk at EU's regulering af arbejdsmiljøet. Der er juridisk basis for at lave yderligere minimumumsdirektiver om arbejdsmiljø med den ny artikel 118. Derudover kan der fortsat laves maksimumsdirektiver, der regulerer handlen med produkter, tjenesteydelser m.m. med hjemmel i artikel 100A.

Balancen imellem de to artikler har i en lang periode entydigt været til 100A-s fordel (Nielsen 1993, Ege 1997). Dette afspejles blandt andet i domstolens praksis. Marked er vigtigere end arbejdsmiljø i selve traktaten. Dette er stor set uændret med Amsterdamtraktaten. Nogle bløde områder som miljø og beskæftigelse øger deres status, men *arbejdsmiljøets status svækkes en smule* Arbejdsmiljø er fortsat et enkeltområde, der ikke nævnes i den generelle indledning, hvilket er uændret (i modsætning til eksternt miljø). Men arbejdsmiljø er i højere grad end hidtil blevet integreret i social- og arbejdsmarkedspolitikken med bortfaldet af artikel 118A. Denne svækkede status følger også af DG-V's politiske signaler i efteråret 1997.

Bortfaldet af artikel 118A i sig selv har formentlig mest symbolsk betydning, da den siden 1989 har eksisteret i parallel med fællesskabspagtens mere jævne prioritering af arbejdsmiljø sammen med en række social og arbejdsmarkedsforhold. Denne "ensartede" prioritering af flere områder er nu traktatgrundlag. Fællesskabspagtens og artikel 118A's formulering om regulering på et "stadigt stigende niveau" kan ikke forventes at have haft praktisk betydning. Det kunne dog være sket i fremtiden. For eksempel i forlængelse af de igangværende evalueringer af de eksisterende minimumsdirektiver, hvor det er et faktum at landene har implementeret minimumsdirektiverne lige på bogstavet uden at udnytte den nationale mulighed for skærpede regler. Disse forhold kan bruges til at argumentere for det stigende niveau. En afprøvning at dette kan imidlertid ikke ske nu eftersom artiklen er blevet fjernet og DG-V kan med god ret henvise til Amsterdamtraktatens artikel 117 og argumentere for højere prioritet af beskæftigelse.

Arbejdsmarkedets parter får en styrket mulighed for at lave såkaldte *aftaler om arbejdsmiljø*. De centrale danske parter (LO/DA) er indstillet på at indgå flere aftaler på EU-plan generelt og afviser altså bestemt ikke at gøre det på arbejdsmiljøområdet. Her ligger de på linje med de tilsvarende europæiske organisationer EFS og UNICE. Den lidt svagere mulighed for aftaler, der har eksisteret siden især Maastrict-protokollen om social og arbejdsmarkedspolitikken, har ikke ført til nogen særlig aftale aktivitet. Der er kun indgået ganske få meget generelle aftaler. Det er derfor usandsynligt, at der vil komme vægt på europæiske aftaler om arbejdsmiljø.

Da arbejdsmarkedets parter nu får en styrket ret til at blive hørt af kommissionen inden fremsættelse af direktiver (via artikel 118A og 118B) så vil dette true "*Luxembourgudvalgets*" position. Dette "rådgivende udvalg for sikkerhed, hygiejne og sundhedsbeskyttelse på arbejdspladsen" har hidtil ikke haft noget traktatbelæg for at virke som part i direktiv-procedurerne. Udvalget har ikke desto mindre været hørt i en lang række direktivprocedurer. Kommissionen kan altså fortsat benytte udvalget efter eget skøn. Man kan forestille sig at arbejdsmarkedets parter vælger formøder eller separatmøder i Luxembourg som "arena" for udøvelse af høringsretten, således at Luxembourg-udvalget bevarer sin position. Men man kan også forestille sig, at parterne vælger andre "social dialog" fora i Bruxelles som ramme for diskussionerne

Proceduren for vedtagelse af såvel mimimumsdirektiver som maksimumsdirektiver skal nu ske efter "fælles beslutningstagning"(Amsterdam artikel 189B). Denne procedure tildeler parlamentet mere magt end Maastricht-traktatens alternativ "samarbejdsproceduren", artikel 189C. Tidligere var minimumsdirektiverne henlagt under artikel 189C, mens maksimumsdirektiver også i Maastricht lå i 189B. Parlamentets øgede betydning er dog ikke systematisk vurderet i udredningen.

"Miljøgarantien" eller sikkerhedsklausulen i Amsterdamtraktaten er ændret på en række punkter men fremstår fortsat som en særdeles vanskelig vej for lande, der ønsker at styrke deres arbejdsmiljølovgivning, Klausulen er stadig klart kun ment som en "sidste udvej". Dermed vil også fremtiden formentlig vise, at lande, der ønsker at gå foran, vil foretrække at indgå i forhandlinger med de øvrige lande- skabe en fremmerkoalition - fremfor enegang, hvor klausulen bruges til at sikre juridisk basus for en foregangslandsstrategi.

Andre aspekter af den kombinerede lovgivning

I det indledende kapitel argumenterede udredningen for at lovgivning jævnfør retssociologien har en lang række funktioner i et velfærdssamfund hvoraf nogle af de vigtigere var at lovgivning kan være konfliktløsende, integrerende, afpolitiserende, samfundsbyggende og procedurel. Nedenfor diskuteres nogle af disse andre aspekter af lovgivningens funktion.

Demokrati

De lange beslutningsprocedurer, som i praksis er langt mere komplicerede og uigennemskuelige end de indledende figurer antyder, og de mange aktører, der skal arbejde for deres synspunkter i årevis i diverse udvalg forfordeler ret tydeligt nogle aktører fremfor andre. Der synes også indenfor arbejdsmiljøområdet, at være dannet et "over Danmark" der er blevet integreret i EU processerne, hvor de har bidraget og efter egen oplevelse har opnået resultater (se f.eks. Larsen Jensen og Bøgh 1996), medens "under Danmark" ikke har adgang til de relevante beslutningsfora og må nøjes med inddirekte repræsentation. Derudover har aktører, der måtte ønske en fastfrysning af dansk arbejdsmiljølovgivning, haft glæde af det komplicerede system til at opnå dette.

Specielt standardiseringsområdet har fortsat "ondt" i demokratiet. Samordningen med EU og danske parter og myndigheder er flere gange forsøgt strammet op. Men der er fortsat standardkomiteer, som vælger at sidde henstillinger fra myndigheder overhørig og området præges også at myndigheder og parters ufuldstændige billede af processerne. Der skyldes områdets enorme omfang.

Hertil kommer industriens indflydelse: ligesom i lovgivningsprocesserne hvor vi i udredningen er stødt på CEFIC og FEM's lobbyvirksomhed så er standarderingsorganerne helt klart domineret af industriinteresserne. Der er behov for at rykke denne balance til fordel for mere bruger- og myndighedsrepræsentation. Omvendt er industriens repræsentanter afgørende for det meningsfulde i standardiseringen.
Den skal gerne have direkte indflydelse på produktudviklingen. Udarbejdelse af standarder og lovgivning skal også integrere industrien, men den skal ikke give dem eneindflydelse. De store vanskeligheder på området ligger snarere i de mange modsatrettede interesser, der går på kryds og tværs af lande, parter og brancher.

De integrationsmekanismer der er forbundet med EU-lovgivningsprocessen involverer således nogle aktører og aktøralliancer bedre end andre, dermed bliver integrationen kun partiel og potentielt ustabil (jvf . Bruun (1987) diskussion af integration) og kan i første omgang lede til apati hos især lokale lønmodtagere og små arbejdsgivere (jvf. kapitel 9 diskussion). Hertil kommer at traditionelle aktivitetsformer for arbejdsmiljøgræsrødder, der kan lede ud apatien og den manglende integration; arbejdsnedlæggelser, demonstrationer, underskriftindsamlinger mv. har dårlige kår, når det er det komplicerede EU-lovgivningssystemet, der skal kritiseres gennem aktiviteterne.

Sådanne mekanismer sætter den kombinerede model under pres, fordi lovgivningen istedet for at virke afpolitiserende og integrerende inddirekte medvirker til at skærpe nogle interessemodsætninger. Hvis enkeltnationsaktører ønsker at gennemføre en integrerende og afpolitiserende (måske symbolsk) lovgivningsproces, skal de sikre sig at det overnationale system er integreret i denne proces som enten alliancepart eller som neutral observatør. Tag for eksempel EGA-støttemidlerne, der stiller DA og LO tilfredse, men ikke på nogen måde fuldtud udgør finansieringen af EGA-afhjælpning. Denne overvejende symbolske lovgivning bremses af EU og svækker dermed myndighederne, LO- og DA's legitimitet, fordi EU systemet direkte griber ind.

Skævvridning: For lidt blødt ? -og for lidt proceduralisering ?

Den overnationale regulering har især bidraget til fokus på mere traditionelle områder og tilgange både med hensyn til problemopfattelsen og hvem der skal forebygge i arbejdsmiljøet. EU har taget fat i - groft skåret ud - maskinsikkerhed og personlige værnemidler o.lign. og i ekspertorientering. Og i mindre grad de områder, der aktuelt synes at være det danske arbejdsmiljøs hovedproblemer: det psykiske arbejdsmiljø og den langsigtede fysiske nedslidning. Samtidig er der i Danmark et ønske om at fremme lokal løsning af problemer kombineret med en mere procedurelt orienteret regulering (Koch & Nielsen 1997). Noget der heller ikke findes udbredt støtte for i den overnationale regulering.

Nogle af de aktiviteter og problemfelter, der aktuelt i en dansk diskussion opfattes som væsentlige som for eksempel kvalitetsforbedringen og styrkelsen af BST-arbejdet og metoder til arbejdsmiljøledelse (herunder

APV) har ikke mange støttepunkter i EU-bidraget til den kombinerede regulering. Undtagelserne, hvor EU bidrager med noget markant nyt er i positiv retning reglerne om risikovurdering, i mindre grad reglerne om forebyggelsesforanstaltninger og i negativ retning reglerne om helbredsundersøgelser. Den første synes at skulle blive udnyttet maksimalt i Danmark som APV, der udgør en drejning af EU orienteringen væk fra ekspertløsninger over i aktivering af de lokale parter. Forebyggelsesforanstaltninger er hidtil ikke blevet fulgt tilstrækkelig op, de bør være en del af den samlede APV proces. APV er ikke kun en kortlægning af arbejdsmiljøproblemer. Helbredsundersøgelser er i direkte modstrid med hidtidig dominerende dansk grundtænkning, der fokuserer på arbejdspladsen. Helbredsundersøgelser kritiseres desuden for at være falsk tryghed, fordi mange undersøgelsesmetoder faktisk ikke kan konstatere sygdommene før de er udbrudt.

Dette synes at være en af de kommende års store udfordringer at få formuleret bløde og procedurelle danske løsninger og få dem underbygget med lovgivning i den kombinerede model. Dette er ikke blevet lettere.

Danmark i en skruestik

Den ene metafor for udviklingen - en fysisk skruestik - synes at være et rimeligt billede på "den store totalopgørelse": Dansk lovgivning i 1997 er stort set uændret fra 1986. Lovgivningen har været fikseret i en skruestik. Ihvertfald på det materiel retslige og procedurelle område. Men hvis EU lovgivningsprocessen opfattes som et integrationsinstrument er der næppe tale om en skruestik af jern. På integrationsområdet er det tværtimod lykkedes i EU processen af integrere en lang række danske aktører i et europæisk samfundsbygningsprojekt uden sidestykke. Men integrationen er ikke bragt "dybt" nok ned i det danske samfund til at resultatet kan beskrives som afpolitiserende eller fuldt integrerende, tværtimod har modstander/ tilhænger debatten også på arbejdsmiljøområdet ført til en langsigtet opsplitning i grupper, der opfatter deres interesser forskelligt ift. EU integrationsprocessen. Og en pessimistisk vurdering af EU processen er, at den har været et heldigt værktøj for grupperinger i det internationale samfund i genskabelsen af et asymmetrisk samfund med store forskelle imellem borgere og magthavere både hvad angår indflydelse, godt arbejde og sundhed.

Heroverfor er der ingen tvivl om at mange danske aktører mener at de i EU har fundet en informationssamfundsskruestik, - en ikon man kan "klikke" på og så kommer et visionært fremtidssamfund frem. Men væsentligst er dog nok den store gruppe, der ser apatisk på. En stor gruppe af lønmodtagere ønsker at arbejdsmiljø er højt prioriteret, men deltager ikke aktivt i de politiske processer der udvikler arbejdsmiljøet, hverken på virksomheds eller samfundsplan. Noget tilsvarende gælder små arbejdsgivere.

Om danske aktører, både modstandere og tilhængere, kan bringe mulighedernes skruestik, tættere på flere danskere, kan kun fremtiden og en masse knofedt vise. Men det er helt nødvendigt at fortsætte udviklingen af arbejdsmiljølovgivningen, så den kan bidrage positivt til udviklingen af arbejdsmiljøerne. Og det er nødvendigt at få flere med.

11. Referencer

Referencelisten er opbygget efter typer af kilder der er benyttet; Rapporter, bøger, artikler samt notater fra enkeltpersoner angives som referencer i akademisk litteratur med forfatterefternavn og publikationsårstal. Aktstykker og Notater fra myndigheder angives med en forkortelse for institutionen og et årstal (feks Kom/ DG-V. 1997 for Kommissionens generaldirektorat V 1997). Interviews angives med efternavn på interview personen (alle interview er lavet i 1997).

Rapporter og Bøger

Albæk E: Fra Sandhed til information. 1988 Akademisk Forlag

Andersson B & Carlsson B (1997): Market Control of Personal Protective Equipment. TemaNord 1997:572. Nordisk Ministerråd.

Arbejdsmiljøfondet (1981): Skærmterminaler og arbejdsmiljø

Arbejdsmiljøinstituttet: 1946-96. En jubilæumsbog med tre bud på fremtiden. København (AMI)

Borg W.& Burr H (1997): Danske lønmodtageres arbejdsmiljø 1990-95. Arbejdsmiljøinstituttet. København.

Borgli A.B.(1990): Sikkerhet og arbeidsmiljø i EF. Universitetsforlaget. Oslo.

Bottrup P.& Hvid H. (1995): Et bedre arbejdsliv og øget vækst, Rapport til arbejdsministeriet

Bitch Olsen P.(1992): Six cultures of regulation. Labour Inspection in Six European Countries. Handelshøjskolens forlag.

Brendstrup T & Limborg H.J.(1997): Multidisciplinary Services in Occupational Health and Safety in The Europan Union. The Danish Labour Inspection Services.

Bruun N (1987): Arbetslivets juridifiering- perspektiv på den finske udvikling . Särtryck af Tidsskrift, Juridiska Foreningen i Finland, häfte 2-3/1987.

Bundsgård B. mfl. (1994): Arbejdsmiljø -En teknisk handelshindring?. TEK-SAM 2. Dobbeltmodul.

Christensen H.(1997a): Klinisk undersøgelse af nakke skulder og armsmerter hos personer med tegne konstruktions- og andet kontorarbejde. Arbejdsmiljøinstituttet.

Christensen H.(1997b): Fysiske og psykosociale påvirkninger ved arbejde med CAD. Arbejdsmiljøinstituttet.

Christensen H.(1997c): Effekten af præcisionskrav, tempokrav og mentale krav ved bevægelse og muskelaktivitet ved CAD arbejde. Arbejdsmiljøinstituttet.

Det Nye EF (1992): Traktaten om den europæiske union. Kommenteret og analyseret af Peter Nedergaard og Nikolaj Petersen. Centralorganisationen af Metalarbejdere i Danmark, , Industriens Arbejdsgivere og Europabevægelsen.

DirAt/1994: Statusoversigt standarder. Internationalt sekretariat.

DirAT/1994: Årsberetning 1994

DirAT/1995: Anmeldte arbejdsskader. AT-rapport nr 14.

DirAT/1996: Årsberetning 1996

DirAT/1996: BST status 1994/1995

Due J, Madsen J og Mailand M. (1997): Partssamarbejdet i den danske model. FAOS arbejdsnotat.

Ege Jørgensen C.(1992): Miljø og EF- klar besked fra SID.

Ege Jørgensen C. Og Haffar D.(1995): EU's miljøpolitik kan frihandel og miljø forenes?. CASA.

Eichener V et al (1992): Gestaltung von Technik und Arbeit durch Technische Normen und Standards. Opladen.

EuropaKommissionen(1992): Arbejdstilsynet i Det europæiske Fællesskab, Sikkerhed og Sundhed, Retlige systemer og sanktioner.

EuropaKommissionen(1995): Den almindelige beretning om den europæiske unions virksomhed 1995

EuropaKommissionen(1996): Den almindelige beretning om den europæiske unions virksomhed 1996

Ellemann Jensen (1997): 58 spørgsmål om EU +58 svar som ikke alle er lige behagelige. Venstre.

Filskov P.(1989): Substitution i praksis. Arbejdsmiljøfondet.

Gregersen (1981): Organiske opløsningsmidler i Arbejdsmiljøet. Arbejdsmiljøfondet

Groeben H. Et al (red)(1991): Kommentar zum EWG Vertrag. Baden- Baden

Hale, A.R. and Hovden, J. (1996): Management and culture: the third age of safety. A review of approaches to organisational aspects of safety, health and environment. Kommende.

Hansen, L. et al (1984): Teknologi, Typografer Totalbelastning. TEK-SAM, Roskilde.

Härmä M.(1997): Long Working Hours - a step backwards?.Työverveiset. Newsletter of FIOH

Jacobsen T (1992): Occupational injury insurance -A strategy for prevention. Proceedings from Symposion on Workrelated diseases, Prevention and Health Promotion. Linz Austria.

Johansson M.(1997): Djursland i sving for skulder- nakke sundhed ved skærmarbejde. Århus Amt.
Jørgensen H. Et al (1992): Medlemmer og meninger. LO og CARMA, Ålborg Universitet
Jørgensen U og Kronlund J (1994): Effekten af EU's standardiseringsarbejde. CORE arbejdspapirer.Institut for Statskundskab. København
Kelly, R. M. & D. Palumbo (1992): Theories of policy making. In Hawkesworth, M. & M. Kogan: Encyclopedia of Government and Politics. Routledge, London.
Kettunen, P. (1995): Globalisering och reflexiv modernisering. Work paper. Phd-course Nordisk Arbetsliv i Europa. Stockholm (på svensk).
Koch C.(1991): Arbejdsskadeforsikring med fransk inspiration?- Rapport fra en studietur til Frankrig. Teknisk Landsforbund København.
Koch C (1994): Hvad siger loven om skærmterminaler ? 2.udgave 1994. Teknisk Landsforbund, Prosa mfl.
Koch C & Nielsen K.T.(1998): Danish Working Environment Regulation. How reflexive - how political? a Scandinavian case. Working paper no. 4 from the research programme Working Environment and Technological Development (kommende)
Larsen- Jensen C.& Bøgh S.(1996): Europas fagbevægelse, - fagbevægelsens Europa ? Fremad
Nehring N.J. Regeringskonferencen '96. DUPI. København
Nielsen R.(1992): Dansk Arbejdsret i EF-perspektiv - konsekvenserne af Unionstraktaten
Nielsen R.(1993): Arbejdsmiljøret: Jurist og økonomforbundets forlag. København
Nielsen R.(1995): EU-arbejdsrettens kilder - tilpasning eller paradigmeskift? Oplæg til forskerkursus 12 juni 1995.
Nielsen J (1997): Danske kræfter bruges på at undgå forringelser. Arbejde og Sundhed nr 3 sept.
Pagh P. (1996): EU Miljøret. Christian Ejlers forlag. København
PLS-consult (1996): Labour Market Studies , Denmark. DG-V
POLITICA 25 årgang nr. 1 / 1993 (temanummer om evaluering)
Rossen S.(1997): Et vigtigt dansk fingeraftryk .Arbejdsmiljø nr 10 oktober
Siune et al (1994): Fra et nej til et ja. Politica.
Strinati, D. (1990): A ghost in the machine? The state and the labour process in theory and practice. In Knights & Willmott: Labour Process Theory. London, Macmillan.
Strøby Jensen C.(1995): Arbejdsmarked og europæisk integration. JØF-forlaget
Sørensen F.& Styhr Petersen (1995): Substitution of Hazardous Chemicals and the Danish experience. Occupational Hygiene vol.1. pp261-278. OPA Amsterdam.
Strøm G. 1996: PC & Arbejdsskader. IDG
Sydendal (1993): Arbejdspladser med skærmterminaler, int. med Annemarie Knudsen/Dir f. AT, EuroEcho nr 2. 1993
Teubner, G. (1983): Refleksiv ret - Udviklingsmodeller for retten i sammenlignende perspektiv. In Born, A. et al (1988): Refleksiv ret. Nyt fra Samfundsvidenskaberne, København. A modified English version is: Substantive and reflexive elements in modern law. Law and Society Review, Vol. 17 pp. 239-85 (1983).
Vogel L (1997a). L'apport du droit communautaire aux systemes nationaux de prevention -un bilan critique a la lumiére des transpositions nationales .TUTB, Bruxelles.
Vogel L(1997b): TUTB Observatory on the application of the european directives: a preliminary assesssment. Paper for the TUTB conference dec. 1997.
Winter S (1990): Integrating Implementation Research. I Palumbo D &Calista J.(1990) Implementation and the policy process - opening up the black box. Greenwood press. London
Økonomiministeriet (1996): Danmark i det økonomiske samarbejde i EU '96. Økonomiministeriet.
Ørhede E. Mfl (1992): Lønmodtagernes arbejdsmiljø 1990 bind1 og 2. Arbejdsmiljøfondet

Aktstykker og Notater

Danmark

AMR/1997: Aktstykke: AM-rådets oversigt over evalueringer af direktiver 1997
A-Min 1997: Aktstykke: Arbejdsministeriets svar på kommissionens spørgeskema om evaluering af direktiv om gravide 1997
Arbejdsmarkedsstyrelsen(1997): Oversigter over godkendte ansøgninger til bedre arbejdsliv og øget vækst.
Arbejdsministeren (1991): Brev til Martin Bangemann 8.maj 1991. Vedrørende kommissionens direktiv om sikkerhedsblade (originaltitel en del længere!)
Bendix Olsen K.(1996): Spørgeskemaundersøgelse af Arbejdstilsynets praksis i forhold til arbejde med skærmterminaler. Arbejdsnotat. Teknisk Landsforbund

BKA (1991): Henvendelse til folketingets markedsudvalg om direktivforslag om gravide (BKA er Butik og Kontor Arbejdsgiverforeningen)
DA og det danske handelskammer 1989: Organisationernes ændringsforslag til EF-kommissionens direktivforslag om minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed i forbindelse med arbejde ved skærmterminaler. Notat.
DA (1997): Den ny EU-traktat. DA-international 10/97 juni. Red. Niels Trampe.
Dansk Standard (1992): Tysk dok. Nr 7491/92 DA vedr. tyske lovgiveres holdning til standardisering på ...artikel 118A.
Dansk Standard (1993): Memorandum fra kommissionen om standarder på 118A direktiver S182/U-01, N 80.
Dansk Standard (1997a): Standarder og deres relation til de enkelte Direktiver. Dansk Standards hjemmeside http://www.ds.dk.
Dansk Standard (1997b): Oversigt over CEN/CENELEC og ISO aktiviteter i relation til samarbejdet med Direktoratet for Arbejdstilsynet samt prioriteringsliste. (12.november 1997)
DirAT(1992): Betænkninger fra regeludvalget under arbejdsmiljørådet om arbejdsmedicinske undersøgelser, arbejdets udførelse og sikkerheds- og sundhedsarbejde, manuel håndtering samt skærmterminaler. Med tilhørende parallelopstillinger.
DirAT/1996: Aktstykke: Dir. For Ats opgørelse over direktiver 1996
DirAT/1997a: Standardrapport fra Danmark vedrørende implementering af rammedirektiver og direktivet om løstansatte. (udkast oktober 1997).
DirAT/1997b: Standardrapport fra Danmark vedrørende implementering af direktiv 89/654/EØF om minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed i forbindelse med arbejdsstedet pkt. 1 og 2 (udkast oktober 1997).
DirAT/1997c: Standardrapport fra Danmark vedrørende den praktiske implementering af direktiv 89/656/EØF om arbejdstagernes brug at personlige værnemidler under arbejdet (udkast september 1997).
DirAT/1997d: Standardrapport fra Danmark vedrørende implementering af direktiv 92/57/EØF om minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed på midlertidige eller mobile byggepladser (udkast oktober 1997).
DirAT/1997e: Rapport om gennemførelse af direktiv 89/655/EØF arbejdstagernes brug at arbejdsudstyr under arbejdet (udkast oktober 1997).
DirAT/1997f: Standardrapport fra Danmark vedrørende implementering af direktiv 90/269/EØF om manuel håndtering af byrder (marts 1997)
DirAT/1997g: Standardrapport fra Danmark om den praktiske implementering af direktiv 90/270/EØF om arbejde ved skærmterminaler (marts 1997).
EU-Karnov 1997.
Folketinget 1993: Dagsorden nr D14 af 30 november 1993 om virkeliggørelse af den sociale dimension i EU.
Folketinget 1997: L107 Forslag om revision af arbejdsmiljøloven mhp en belønningsordning
Folketinget 1997: L104 Forslag om revision af arbejdsskadeforsikringsloven mhp oprettelse af arbejdsmarkedets erhvervsygdomssikring (AES) og en belønningsordning.
Folketinget/Arbejdsmarkedsudvalget/1998: besvarelse af spørgsmål S726 om Arbejdstilsynets påbud om skærmterminalarbejdspladser. Arbejdsmarkedsudvalget 1998.Alm.Del. Bilag 166
Folketing/EU/1996: Besvarelse af spørgsmål nr 3 af 7 oktober 1996 fra Folketingets europaudvalg.
Folketing/EU/1997a: Notat om traktatkrænkelsessag. Europaudvalget alm del bilag 1436. 25/8 1997.
Folketing/EU/1997b: Erhvervsministeriets notat om Rådsmøde 27 November 1997.
Folketing/EU/1997c: Orientering til Europaudvalget om Lennart Larssons tale om kommissionens beskæftigelsesforslag oktober 1997.
Folketingets EU-oplysning (dec.1997): Konsolideret tekst vedrørende Traktaten om den Europæiske Union og EF-traktaten. Arbejdsdokument version 1.7.
Kammeradvokaten(1993): uden titel .Responsum om rammedirektivet artikel 4 stk.4, artikel 5 stk 1 og artikel 6 stk2 litra d.
LO-AC-FTF/1997: Aktstykke: LO-AC-FTF kommentarer til evaluering af direktiv om gravide 1997.
Nielsen R (1992): Responsum om Danmarks pligter vedrørende implementering af art6 stk 2 litra d i rammedirektivet (udateret)
SF (Anders Andersen) 1997: Amsterdamtraktaten - hva' står der i den?. København.
Winding K. (1991): EF og Arbejdsmiljø. Arbejdsnotat.

EU

EU SN 300/97: Extraordinary european council meeting on employment. Luxembourg 20 and 21 November 1997. Presidency conclusions.

KOM (1987): Traktater om oprettelse af de europæiske fællesskaber. CB 48-87-105-DA-C (dansk udgave)
KOM (1988): Gennemførelse af det indre marked status marts 1988
KOM (1989): Fællesskabspagten om Arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder. Kommissionen. CB-57-89-483-DA-C (dansk udgave)

V/725/97-DA: 21 årsberetning fra det rådgivende udvalg for sikkerhed, hygiejne og sundhedsbeskyttelse på arbejdspladsen 1996.

CONF/4001/97: Udkast til Amsterdamtraktaten. 19. Juni 1997.(dansk udgave)
CONF/4001/97: Draft Treaty of Amsterdam. 19 june 1997 (engelsk udgave)
KOM(85)310: Gennemførelse af det indre marked. Hvidbog fra kommissionen til det europæiske råd.
KOM(87)520: Meddelelse fra kommissionen om dens program for sikkerhed, hygiejne og sundhed på arbejdspladsen (identisk med EFT88/C 28/02)
KOM(89)568: Meddelelse fra kommissionen om dens handlingsprogram om gennemførelsen af fællesskabspagten om de grundlæggende arbejdsmæssige og sociale rettigheder.
KOM(93)560: Generelle rammer for kommissionens indsats på området sundhed, hygiejne og sikkerhed på arbejdspladsen 1994-2000
KOM(95)282: Fællesskabsprogram vedrørende sikkerhed, hygiejne og sundhed på arbejdspladsen 1996-2000.
KOM(95)319: Kommissionens afgørelse om oprettelse af et udvalg af arbejdstilsynschefer
KOM(95)320: Kommissionens afgørelse om oprettelse af et udvalg vedrørende grænseværdier for erhvervsmæssig eksponering for kemiske agenser.
KOM(95)596: Molitor- Kommissionens kommentarer
KOM (96)204: SLIM
KOM(97)618: SLIM statusrapport
Kommission Der Europäische Gemeinschaft (1991): Brev til Arbejdsminister K.E.Kirkegaard 19 juni 1991.

Andre

CEFIC (1988): CEFIC guidelines for completing safety data sheets. CEFIC.
TUTB (1992): The contribution of the ACHS Workers group to the 4th Action Programme on health hygiene and safety.Notat. TUTB Bruxelles
TUTB (1997): Historical overview of the TUTB Contribution to European Standardisation work. November 1997.Notat.
HSE (1997): Evaluation of the Manual Handling Operations Regulation 1992. HSE contract research report no.152/1997 - her refereret fra HSE newsrelease 1 december 1997.

Interviews og Seminaroplæg

Andersen Johnny. Projektleder Dansk Standard. Telefonsamtale 11/12
Andreasen Helge (1993). Miljøstyrelsen. Personlig kommunikation m. CK.
Brendstrup Thora. Lægekonsulent i SID. Personlig kommunikation m CK.
Haigh R.:Sektionsleder. DG-V, Kommissionen. Telefoninterview 18/12.
Horn Andersen Bent. Medarbejder i Direktoratet for Arbejdstilsynet. Indlæg ved "EU og Arbejdsmiljø"-seminaret AAA, Kbh. 27/9.
Jepsen Torben. Konsulent i DA.Interview 15/12 1997 v. CK
Johanssson Mauri. Arbejdsmediciner, Århus Amt.Telefonsamtale 23/12
Mann Nielsen Kjeld. Sektionsleder i Dir. f. AT.Interview 19/11.v. CK
Nielsen Jesper. Miljøkonsulent i SID-Køge. Personlig kommunikation.
Overgård Hansen K. International sekretariat. Dir. for.AT. Telefonsamtale 18/12
Poulsen John Arbejdsmiljøkonsulent i FTF. Interview 3/10 v. CK.
Roos Thomas.: Fuldmægtig i Dir .f.AT .Telefonsamtale 16/12
Samtaler/CK: dialoger med sikkerhedsrepræsentanter og lokale faglige repræsentanter i 1997 i forskellige sammenhænge.

Sheye F., Ansat ved Arbejdsmiljøagenturet. Telefoninterview 28/11 v.CK
Sikkerhedsrepræsentant på Maskinsnedkeri. Telefoninterview 15/12 v.CK
Steffensen Leif. Fuldmægtig i Direktorat for Arbejdstilsynet.Telefonsamtale 23/12
Stein A.: Faglig sekretær i Norsk Kommunalarbejderforbund.Interview 2/12 v. CK
Toft Rasmussen Jan: Arbejdsmiljøkonsulent i LO. Interview 16/12 v CK
Trampe Niels. Jurist i DA. Telefonsamtale 16/12.
Vogel Laurent. Konsulent i TUTB, Bruxelles Interview 8/10 v.CK.

Avisartikler m.m.

Auken S (1997): Traktaten forbedrer miljøet Aktuelt. Eftersommer.
Dørge H.(1997): Embedsmænd i kamp for et ja. Weekendavisen 31/10 1997.
Ege C. (1997): Amsterdam og Miljøet. Information 4/8.
LOKE(1993): Temanummer om arbejdsmiljø i internationalt perspektiv. Nr 1 1993
bla. Rye Andersen M, Tybjerg Aldrich P
Nielsen J (1997): Danske kræfter bruges på at undgå forringelser. Arbejde og Sundhed nr 3 sept.
O'Neill R. (1997): Transposition of directive 90/269/EEC in United Kingdom. TUTB conference 1997.
TUTB (1997): Newsletter February . (TUTB= Trade Union Technical Bureau)
Wittrup S.(1997a): Virksomheder plages af EU's standard-kaos. Ingeniøren nr 25
Wittrup S.(1997b): De tekniske standarder dækker over masser af politiske slagsmål. Ingeniøren nr 25
Wittrup S.(1997c): Standardtempo helt uholdbart. Ingeniøren nr 25.

Internet adresser

Http://www.folketinget.dk Folketinget.Adgang til udvalgsdokumenter, spørgsmål til ministerierne, lovforslag mv. Søgemaskine. Dækker 1997 og fremad.

Http://www.ds.dk Dansk Standard. Oversigt over sektioner, ansatte. Under „informationscentret" findes en liste over vedtagne standarder (www.195.78.66.157/public/information/index.html) OBS: der er ikke standarders indhold udover titlen. At læse listen kræver Adobe Acrobat Reader.

Http://www.kom.dk EU-kommisssionen i Danmark.

Http://www.europa.eu.com Kommissionens server
Mange nyttige oplysninger, DG-ere ansatte, politik områder OBS: Her er ikke en tilgængelig oversigt over enkeltdirektiver eller det enkelte direktivs tekst. Medmindre man køber et abonnement.

Http://www.eu-osha.es Arbejdsmiljøagenturets hjemmeside med direkte links til hjemmesider for alle medlemslande, hvor planen er at lovgivning, forskning, events m.m. skal kunne hentes frem. Mange sider er ved pr 1 januar 1998 ikke realiseret.

Ordforklaring og forkortelser

Mange steder i rapporten benyttes slangagtige forkortelser eller indforstået EU-sprog for aktstykker, direktiver, institutioner osv. Og vi kan også selv i Danmark med hensyn til fagudtryk. En god del af disse udtryk skulle gerne være forklaret her:

Artikel EU-jura for "paragraf". Der er nogle få traktatartikler, der er relevante for arbejdsmiljø. Siden fællesakten fra 1986 har de to vigtigste været artikel 100A og 118A. Disse to artikler har som led i en forenkling af traktatteksten skiftet nummer (forenkling er traktatens eget udtryk). Artikel 100A er blevet artikel 95 og artikel 118A er blevet slettet, mens arbejdsmiljø er flyttet til en ny artikel 118, som derefter er blevet nummereret som artikel 137, som led i om-nummereringen. Da så godt som alle tekster og interviews i udredningen refererer til 100A og 118A, bibeholdes disse numre også i gennemgangen af Amsterdamtraktaten. Den eneste tekst i referencelisten, der benytter numrene 95 og 137 er den konsoliderede traktattekst (Folketingets EU-oplysning 1997).

BTSTechnical Sector Boards. Et overordnet organ i standardiseringsorganisationen CENs organisation. BTS fungerer som mellemled mellem CEN's øverste organ og de tekniske komiteer (TC), der udarbejder standarderne. BTS er planlagt nedlagt i 1998.

CEFIC Den europæiske kemiindustris forening

CEN Den europæiske standarderiseringorganisation (Comite Europeenne de Normalisation)

CENELECCEN for elektriske produkter (CEN-ELECtricitet)

DG Generaldirektorat, forkortet DG pga. den franske stavemåde "Directorate Generale". Underenhed i Kommissionen. Der er 23 generaldirektorater. I danske tekster oversat i kommissionen bruges "GD".

DG-V Det femte generaldirektorat beskæftiger sig med arbejdsmarked, beskæftigelse og sociale relationer. Herunder hører arbejdsmiljø.

DirAT Forkortelse for Direktoratet for Arbejdstilsynet

Dublin-instituttet: Den Europæiske fond for forbedring af arbejds og levevilkårene. Et forsknings og udredningsinstitutet der ligger i Dublin.

FEM Den europæiske møbelproducentforening (Federation Europeenne des Mobiliers).

Fælles Holdning Det trin i EU-beslutningsprocessen hvor ministerrådet enes om et forslag der kan arbejdes videre med i Kommissionen og i Parlamentet. Der er stadig tale om et forslag. (se figurerne med beslutningsprocedurer i kapitel 1 problemstilling , teori og metode)

Fællesskabspagten Fællesskabspagten af 1989 om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder og Protokollen om social og arbejdsmarkedspolitikken (nr 14).

Implementering I denne sammenhæng betyder „Implementering", at EU's direktiver gøres til gældende lov i landene. De kan i Danmark ske ved lov, bekendtgørelser eller overenskomster.

ISPRA Kommissionens kemikaliekontor

KOM Forkortelse for Kommissionen

Kommissionen Kommissionen kan sammenlignes med de danske ministerier. Udtrykket "kommissionen" er brugt for at forenkle fremstillingen,og dækker over forskellige dele af kommissionens forskellige generaldirektorater og undersektioner i generaldirektorater. I mange tilfælde undervejs er "kommissionen" det samme som DG-V's sikkerhed og sundhedssektion i Luxembourg, en lille enhed med mindre end 10 fastansatte. Men når begrebet bruges er det ofte for en beslutning taget på et højere plan f.eks. af et generaldirektorats direktør eller kommissæren for området.

Luxembourg-udvalget Det rådgivende udvalg for sikkerhed, hygiejne og sundhedsbeskyttelse på arbejdspladsen. Et trepartsudvalg bestående af repræsentanter for arbejdsgivere, arbejdstagere og myndigheder i alle medlemslande. Der er 90 faste medlemmer. Udvalget holder møder i Luxembourg i tilknytning til DG-V's sikkerheds- og sundheds sektion, der har lokaler der.

Maastricht-traktaten Traktaten om den europæiske union, færdigforhandlet og underskrevet i den hollandske by Maasstricht i 1991.

Pakken: Den Europæiske Fællesakt, en udvidelse af Romtraktaten, der blev vedtaget i 1986, der skal realisere et frit indre marked.

Parallelopstilling En parallelopstilling i denne udredning er en opstilling som - bestemmelse for bestemmelse - stiller EU-direktivernes artikler op overfor de danske lovhjemler, såvel eksisterende som forslag til nye. Og således viser hvordan direktiverne skal implementeres. Hovedparten af de benyttede parallelopstillinger stammer fra 1992 og dækker implementeringen af minimumsdirektiver som rammedirektivet, skærmterminaldirektivet, arbejdsmedicinske undersøgelser mfl.

Rammedirektivet Rådets direktiv om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet (89/391/EØF), sætter nogle rammer for den arbejdsmiljølovgivning, der blev igangsat i forbindelse med indførsel af det indre marked (Pakken). Direktivet er fulgt op af tretten særdirektiver. Der findes flere andre rammedirektiver også må arbjedsmljøområdet, men de kaldes i denne udredning for noget andet, fordi dette rammedirektiv er det mest kendte.

Skærmdirektivet Rådets direktiv om minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed i forbindelse med arbejde ved skærmterminaler (90/270/EØF)

TUTB"Trade Union Technical Bureau". Den europæiske faglige sammenslutnings specialistfunktion i Bruxelles

Stikordsregister

A

arbejdets udførelse 16, 21, 24, 30, 31, 32, 47, 51, 95

arbejdsmiljøloven 8, 16, 31, 32, 33, 48, 87, 88, 111
arbejdsskadeforsikring 4, 27, 48, 75, 85, 88, 89, 111
arbejdstid 4, 5, 85, 86, 87, 88, 91, 92
artikel 100A 5, 6, 22, 29, 37, 67, 75, 93, 98, 99, 102, 104, 105, 106, 114, 117
artikel 118A 5, 19, 22, 21, 29, 36, 38, 41, 75, 94, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 106, 118

B

brugsanvisning 34, 35, 61, 63, 64, 65, 66
BTS 69, 70, 83

C

CEN 70, 73, 77, 82
CENELEC 70, 73, 96

D

demokrati 69, 70, 77, 78, 82, 84, 117, 119

E

evalueringsrapporter 17, 34, 38, 43, 44, 45

F

farlighedsbegrebet 34, 60, 67
felter 52, 53, 55, 56, 94, 95, 96
fysiske agenser 5, 25, 93, 94, 97

H

handlingsprogrammer 7, 17, 19, 38, 39, 41, 42, 98, 101
hjerneskader 22, 60, 63, 65

I

ISO 54, 75

K

kemiske agenser 5, 25, 93, 94, 97
klassificering 28, 38, 50, 61, 62, 63, 66, 67
kræftfremkaldende stoffer 22, 29, 38, 50, 60, 62, 63, 67, 94

L

landbrug 5, 7, 21, 22, 38, 50, 62, 80, 87, 93, 97, 98, 102

M

Maskindirektivet 78, 79
maskindirektivet 5, 21, 25, 33, 69, 76, 78, 79, 80, 81, 83, 93, 96, 97, 102
Miljøgaranti 6, 7, 98, 104, 107, 118
miljøgaranti 61, 102, 104, 106, 112

P

parallelopstillinger 17, 19
personlige værnemidler 4, 22, 28, 29, 31, 34, 35, 37, 44, 45, 69, 70, 71, 72, 78, 79, 80, 81, 83, 107, 114, 115, 119
produktregister 63, 64
præparater 4, 28, 29, 62, 64, 65, 67, 93, 115

R

rammedirektivet
4, 17, 21, 22, 26, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 40, 42, 43, 44, 45, 47, 48, 49, 50, 51, 88, 91, 94, 100, 102, 103, 115, 116

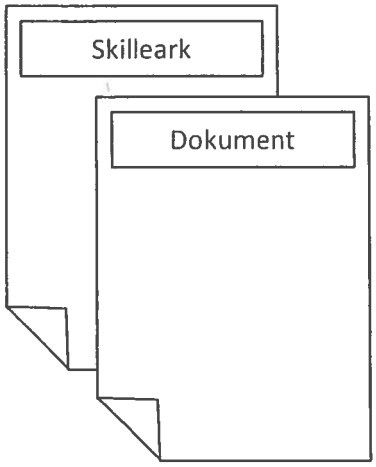
S

sikkerhedsdatablade 22, 28, 29, 34, 35, 37, 62, 63, 67
skærmterminaler 4, 7, 17, 18, 21, 22, 28, 29, 30, 35, 37, 43, 45, 50, 51, 52, 54, 56, 57, 58, 75, 93, 115
sociale dimension 4, 22, 75, 85, 90, 92
stilladser 93
stole 51, 52, 53, 56, 57
Stråling 28, 52, 55, 94, 95

T

TC 69, 70, 73
Technical Sector Boards 69
tekniske komiteer 69, 70, 71, 73, 82, 83

Hoveddokument



Læg dette skilleark bag hvert hoveddokument.

HOVED