

NOTAT



Juni 2017

J.nr. 20165200088

Kemi, ulykker og internationalt
(KUI)
NJF

Nabotjek af kemiregler på arbejdsmiljøområdet

Baggrund

Der er gennemført et nabotjek af den måde, hvorpå Danmark - sammenlignet med Sverige, Norge og Tyskland - har gennemført to arbejdsmiljødirektiver på kemiområdet. Det drejer sig om kemisk agens-direktivet (98/24/EF)¹ og kræftdirektivet (2004/37/EF)².

Nabotjekket er gennemført efter forslag fra Implementeringsrådet. Rådet har en antagelse om, at den måde de to direktiver er gennemført på i Danmark er med til at gøre de danske arbejdsmiljøregler på kemiområdet uklare og uigennemskuelige for danske virksomheder. Rådet mener, at dette kan betyde, at virksomhederne påføres ekstra byrder, idet de fx skal afse ekstraordinære ressourcer - internt eller eksternt - til at få overblik over, hvilke regler der gælder for virksomhedens indretning og produktion.

Dertil kommer, at virksomhederne er usikre på omfanget af de krav, der er i reglerne, fordi niveauet for efterlevelse ikke er klart. Dette kan medføre, at virksomhederne påføres byrder, hvis de investerer i produktionsudstyr m.v., der viser sig alligevel ikke at leve op til myndighedens konkrete fortolkning af, hvad der kan stilles af krav.

Implementeringsrådet ønsker mere enkle, gennemskuelige arbejdsmiljøregler til gavn for virksomhederne og de ansatte og påpeger samtidig, at formålet med en forenkling af de danske arbejdsmiljøregler på kemiområdet ikke er at sænke beskyttelsesniveauet i de gældende regler.

Om nabotjekket

Nabotjekket er udført af Deloitte for Arbejdstilsynet. Formålet har været at få belyst, om det - med inspiration fra de tre sammenligningslande - er muligt at forenkle de danske arbejdsmiljøregler på kemiområdet uden at sænke beskyttelsesniveauet i de eksisterende regler.

¹ Rådets direktiv 98/24/EF af 7. april 1998 om beskyttelse af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet mod risici i forbindelse med kemiske agenser (fjortende særdirektiv i henhold til direktiv 89/391/EØF, artikel 16, stk. 1)

² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/37/EF af 29. april 2004 om beskyttelse af arbejdstagerne mod risici for under arbejdet at være udsat for kræftfremkaldende stoffer eller mutagener (sjette særdirektiv i henhold til artikel 16, stk. 1, i Rådets direktiv 89/391/EØF)

Deloitte vurderer på baggrund af nabotjekket, at der er fire centrale årsager til, at den danske implementering gør de danske kemiregler komplekse og medfører udfordringer for virksomhederne. Det drejer sig om:

1. Uklarhed om snitfladerne mellem EU's kemikalielovgivning (REACH) og de danske kemiregler kan medføre usikkerhed hos virksomhederne om, hvilke bestemmelser der gælder. Den samlede regulering af kemi ift. arbejdsmiljø går på to ben: det ene er REACH, som er en EU-forordning og dermed gælder direkte, og det andet er de danske kemiregler, som består i rent nationalt fastsatte regler samt implementerer EU's arbejdsmiljødirektiver, der gælder ved siden af REACH.
2. Der er næsten enslydende krav til dokumentation og forebyggelsesprincipper i bekendtgørelsen om arbejde med stoffer og materialer³ og kræftbekendtgørelsen⁴, som er de to bekendtgørelser, der gennemfører kemisk agens-direktivet og kræftdirektivet i Danmark. Det betyder, at virksomhederne er nødt til at orientere sig i to bekendtgørelser, og det kan føre til tvivl om, hvilke regler der skal følges.
3. Der er i reglerne *både* krav om, at virksomhederne selv skal foretage en risikovurdering ('kemisk APV') for arbejde med farlige stoffer og materialer, og ufravigelige krav til, hvordan der altid skal arbejdes med visse stoffer og materialer. Det kan efterlade virksomhederne i tvivl om, hvornår det er virksomhedens egen risikovurdering eller de stofspecifikke krav, der gælder.
4. Sammenfletning af eksisterende regler og ny EU-regulering kan medføre, at teksten i bekendtgørelserne er svært læsbar og omfattende.

Deloitte opstiller på baggrund heraf syv mulige forslag til forenklingstiltag - fordelt på tre temaer -, som det kan være relevant at arbejde videre med. Nedenfor gennemgås de enkelte forslag, vurderingen af disse samt Arbejdstilsynets forslag til det videre arbejde med de enkelte forslag.

I vurderingen indgår forslagernes implementerbarhed og evne til at skabe større klarhed for virksomhederne om reglerne og dermed bidrage til at lette virksomhedernes administrative byrder.

Som det dog fremgår ovenfor, lægger anbefalingerne op til en nærmere undersøgelse af om - og i hvilket omfang -, der kan identificeres konkrete forenklingstiltag. Henset til, at denne undersøgelse endnu ikke er foretaget, er det på nuværende tidspunkt ikke muligt at kvantificere byrdelettelserne.

Det er vurderingen, at analysen af byrdelettelser vil pege på en bred palette af mange mindre og meget forskelligartede initiativer, der samlet set vil medføre en byrdelettelse for erhvervet.

³ Bekendtgørelse nr. 1793 af 18. december 2015 om arbejde med stoffer og materialer.

⁴ Bekendtgørelse nr. 1795 af 18. december 2015 om foranstaltninger til forebyggelse af kræftbetrusningen ved arbejde med stoffer og materialer med senere ændringer

Som eksempel på sådanne byrdelettelser kan, fra en tidligere revision af kræftbekendtgørelsen, nævnes en konkret justering, der betød at ca. 200 virksomheder (fx lastbilsværksteder) ikke længere skulle have forhåndsgodkendelse til partikelfiltre til rensning af udstødningsgasser. Det skønnedes, at erhvervslivet herved fik en lempelse på samlet 1.200 timer, som svarer til 0,4 mio. kr. i 2014.

Et andet eksempel er en tidligere ændring i leverandørbekendtgørelsen⁵. Ændringen betød, at ca. 1.500 bestående anmeldelser af stoffer til Arbejdstilsynets Produktregister ikke længere skulle opdateres hvert andet år med oplysninger om mængder, og at der ikke længere ville være krav om indsendelse af ca. 40 nye anmeldelser hvert år. Ændringerne medførte lempelser for erhvervslivet på samlet i alt ca. 150 timer årligt.

I. Fokus på redaktionelle ændringer (redigering og omskrivning)

Forslag 1

Mindske antallet af overlappende eller næsten ens bestemmelser i de to bekendtgørelser.

Vurdering

Forslaget kan gennemføres ved en gennemskrivning af de relevante bekendtgørelser, uden at det eksisterende beskyttelsesniveau sænkes.

En gennemførelse af forslaget må forventes at kunne give administrative lettelser for virksomhederne. Det er dog endnu for tidligt at foretage en kvalificeret vurdering af størrelsesorden heraf.

Indstilling

Det indstilles, at de to bekendtgørelser gennemskrives som foreslået.

Forslag 2

Om- og sammenskrivning af bekendtgørelsen om arbejde med stoffer og materialer og kræftbekendtgørelsen til én bekendtgørelse med afsæt i fælles principper og tilgange.

Vurdering

Det vil være juridisk muligt at sammenskrive de to bekendtgørelser, som gennemfører kemisk agens-direktivet og kræftdirektivet, uden at det eksisterende beskyttelsesniveau sænkes.

En sammenskrivning vil minde om den tilgang, som Sverige har valgt. Sverige har valgt at samle bestemmelserne for arbejde med kemiske stoffer og materialer og reglerne for arbejde med kræftfarlige kemiske stoffer og materialer i én bekendt-

⁵ Bekendtgørelse nr. 1754 af 18. december 2015 om særlige pligter for fremstillere, leverandører og importører m.v. af stoffer og materialer efter lov om arbejdsmiljø

gørelse, men har dog samtidig bevaret en række nationale stofs specifikke reguleringer i særskilte bekendtgørelser.

Det er Arbejdstilsynets vurdering, at fordele og ulemper ved forslaget bør analyseres nærmere. Det skyldes, at en sammenskrivning vil gøre en ny samlet bekendtgørelse meget omfattende. Det bør derfor fx overvejes, om behovet for at kunne forstå sammenhængen og forskellighederne i de to regelsæt bedre bliver tilgodeset ved klare og operationelle vejledninger.

Indstilling

Det indstilles, at Arbejdstilsynet gennemfører en analyse af fordele og ulemper ved forslaget.

Forslag 3

Justere bekendtgørelser og vejledninger med henblik på at gøre dem mere operationelle og direkte anvendelige for virksomhederne og de ansatte.

Vurdering

Det vurderes at være muligt at opbygge bekendtgørelserne sådan, at krav til beskyttelsesforanstaltninger fremgår af bekendtgørelserne i en mere logisk rækkefølge – dvs. i den rækkefølge, som de skal anvendes (forebyggelsestrappen).

De fleste danske virksomheder er små eller mellemstore. Specielt disse virksomheder vurderes i højere grad at orientere sig om arbejdsmiljøreglerne ud fra vejledningerne end ud fra bekendtgørelserne. Det er derfor specielt vigtigt at gøre vejledningerne direkte anvendelige for virksomhederne og de ansatte.

En gennemførelse af forslaget må forventes at kunne give administrative lettelser for virksomhederne. Det er dog endnu for tidligt at foretage en kvalificeret vurdering af størrelsesorden heraf.

Indstilling

Det indstilles, at bekendtgørelserne og vejledninger justeres som foreslået.

II. Fokus på virkemidler (justeringer på centrale principper)

Forslag 4

Undersøge muligheden for forenkling af dokumentationskrav ved APV (arbejdspladsvurdering) og APB (arbejdspladsbrugsanvisning), eventuelt gennem en sammenskrivning.

Vurdering

Forslaget om forenkling af dokumentationskrav ved APV og APB er allerede ved at blive gennemført på baggrund af et lignende forslag fra Virksomhedsforum i 2014. Arbejdstilsynet nedsatte i begyndelsen af 2016 en dialoggruppe med arbejdsmarkedets parter, som har drøftet mulighederne for at modernisere formkrav på det kemiske område.

Rammen for drøftelserne i dialoggruppen er, at virksomhedernes arbejdsmiljøarbejde styrkes og lettes, at det eksisterende beskyttelsesniveau fastholdes, og at EU-lovgivningens dokumentationskrav overholdes.

Der vil i 2017 blive gennemført test af nyt koncept på udvalgte virksomheder. Hvis der identificeres konkrete forbedringsforslag, vil der blive gennemført regelændringer under inddragelse af parterne i Arbejdsmiljørådet.

En gennemførelse af forslaget må forventes at kunne give administrative lettelser for virksomhederne. Det er dog endnu for tidligt at foretage en kvalificeret vurdering af størrelsesorden heraf.

Indstilling

Forslaget er som nævnt ved at blive gennemført.

Forslag 5

Undersøge, hvorvidt kravet om, at unødigt påvirkning skal undgås, kan tydeliggøres og gøres mere operationelt. Kravet om, at unødigt påvirkning af de ansatte skal undgås, er et grundlæggende princip i arbejdsmiljølovgivningen og genfindes i EU's arbejdsmiljøregulering. Kravet gælder på tværs af arbejdsmiljølovgivningen, fx også i forhold til støj og fysiske belastninger.

Vurdering

Det vurderes, at der kan være muligheder for en operationalisering af begrebet om unødigt påvirkning. Det vil dog bero på en nærmere undersøgelse.

I reglerne er kravet uddybet sådan, at niveauet for påvirkning skal holdes så lavt, som det er rimeligt under hensyntagen til den tekniske udvikling, og fastsatte grænseværdier o.l. skal overholdes. Det betyder, at de tiltag, som virksomhederne skal sætte i gang for at undgå, at de ansatte udsættes for unødigt påvirkning, kan ændre sig med tiden i takt med den tekniske udvikling.

Denne dynamik i reglerne følger også af arbejdsmiljølovens formålsbestemmelse, idet det skal tilstræbes at skabe et sikkert og sundt arbejdsmiljø, der til enhver tid er på niveau med den tekniske og sociale udvikling.

En tydeliggørelse og operationalisering af kravet kan eventuelt ske ved, at det i vejledninger o.l. forklares, hvad der ligger i kravet om at undgå unødigt påvirkning. Fx med eksempler eller cases, som kan være med til at konkretisere, hvilke overvejelser virksomhederne bør gøre sig, når det skal vurderes, om virksomheden har gjort nok for at undgå unødigt påvirkning.

En sådan løsning må forventes at kunne give administrative lettelser for virksomhederne. Det er dog endnu for tidligt at foretage en kvalificeret vurdering af størrelsesorden heraf.

Indstilling

Det indstilles, at Arbejdstilsynet gennemfører den foreslåede undersøgelse - under hensyn til de oven for anførte bemærkninger, således, at der også vil indgå en vur-

dering af, om de rejste problemstillinger vil kunne håndteres på vejledningsniveau, fx ved at gøre vejledningerne mere operationelle.

Forslag 6

Undersøge fordele og ulemper for virksomhederne ved i reglerne at lade en tilgang om risikovurdering (APV) helt eller delvist erstatte de stofspecifikke krav, der er fastsat i kræftbekendtgørelsen og i bekendtgørelsen om arbejde med stoffer og materialer.

Vurdering

Det vil være muligt - som foreslået af Deloitte - at undersøge fordele og ulemper ved i højere grad at lade virksomhedernes egen risikovurdering ('kemisk APV') være styrende for, hvilke tiltag der skal tages for at forebygge sundhedsfarlig påvirkninger fra farlige stoffer og materialer.

Det er dog allerede nu Arbejdstilsynets vurdering, at en række af de stofspecifikke krav ikke vil kunne fjernes uden risiko for, at beskyttelsesniveauet i praksis sænkes.

Som et eksempel herpå kan nævnes arbejde med epoxy og isocyanater, hvor der blandt andet gælder særlige uddannelseskrav til ansatte og krav om, at epoxy og isocyanater altid skal udføres i sprøjtekabine o.l.

Dertil kommer, at der på EU-niveau er en række stofspecifikke krav, som hverken Danmark eller de øvrige medlemslande har mulighed for at fravige.

Fordelen ved at sætte fokus på APV-processen kan være, at den enkelte virksomhed får større råderum til at tilrettelægge og gennemføre skræddersyede tiltag, som er tilpasset forholdene på virksomheden. Derudover vil det kunne styrke virksomhedernes evne til at foretage en kemisk risikovurdering af de enkelte processer.

Ulempen vil være, at en større vægtning af APV-processen vil stille langt større krav til virksomhedens evne til at foretage en kvalificeret risikovurdering for farlige stoffer og materialer, som ofte er et meget komplekst område at håndtere lokalt.

Virksomheden vil derfor skulle bruge flere ressourcer til APV-arbejdet, da alle potentielle risici for at blive udsat for sundhedsfarlige påvirkninger fra kemiske stoffer og materialer, som ikke er omfattet af stofspecifikke krav, vil skulle adresseres i risikovurderingen. Dette vil være en udfordring for særligt små og mellemstore virksomheder.

Dertil kommer, at en højere vægtning af APV frem for stofspecifikke krav vil betyde øget dokumentationskrav. Det skyldes, at virksomheden - i langt højere grad end i dag - overfor Arbejdstilsynet vil skulle dokumentere, at det skræddersyede løsninger lever op til det grundlæggende krav i arbejdsmiljølovgivningen om, at arbejdet med farlige stoffer og materialer kan udføres sikkerheds- og sundhedsmæssigt fuldt forsvarligt. Dette vil betyde større administrative byrder for virksomhederne.

Et skift i retning af større vægtning af APV vil indebære en vis risiko for, at beskyttelsesniveauet i de gældende regler sænkes. Det er ikke givet, at virksomhederne i alle tilfælde selv vil være rustet til at foretage en tilstrækkelig risikovurdering i forhold til gruppen af stoffer, hvor der i dag gælder særkrav.

Indstilling

Det indstilles, at Arbejdstilsynet gennemfører den foreslåede undersøgelse - under hensyn til de oven for anførte bemærkninger.

III. Fokus på systemiske ændringer (omtænkning af fragmenteret lovgivning)

Forslag 7

Undersøge muligheden for at sammenskrive alle kemireglerne på arbejdsmiljørådet til én regulering koblet til virksomhedernes processer.

Vurdering

En sammenskrivning af alle de nugældende otte bekendtgørelser på kemiområdet⁶ til én bekendtgørelse vil være en markant udbygning af forslag 2 om at sammenskrive de to bekendtgørelser, som gennemfører kemisk agens-direktivet og kræftdirektivet.

Selvom bestemmelser, der gentages i de otte bekendtgørelser, vil kunne reduceres ved en sammenskrivning, vil der alligevel blive tale om en meget omfattende bekendtgørelse. Det er derfor meget tvivlsomt, om en gennemførelse af forslaget vil kunne give administrative lettelser for virksomhederne.

Dertil kommer, at løsningen vil være meget ressourcekrævende for Arbejdstilsynet, uden at løsningen med sikkerhed vil være til virksomhedernes fordel.

Det bemærkes dog, at Arbejdstilsynet efter anmodning fra Arbejdsmiljørådet netop nu - med inddragelse af LO og DA - gennemfører en nærmere undersøgelse af det norske arbejdstilsyns erfaringer og erfaringer fra LO's og DA's søsterorganisationer med sammenskrivning af hele den norske arbejdsmiljølovgivning. Hensigten med erfaringsindsamlingen er at få et billede af, hvorvidt de involverede parter mener, at det store arbejde står mål med resultatet.

Indstilling

Det indstilles, at forslaget undersøges nærmere. I undersøgelsen vil erfaringerne med sammenskrivningen af den norske arbejdsmiljølovgivning blandt andet indgå.

⁶ Det drejer sig om følgende: 1) Bekendtgørelsen om arbejde med stoffer og materialer, 2) bekendtgørelse om foranstaltninger til forebyggelse af kræft og andre sygdomme ved arbejde med stoffer og materialer med senere ændringer (kræftbekendtgørelsen), 3) bekendtgørelsen om arbejde med kodenummererede produkter, 4) bekendtgørelsen om fastsættelse af kodenumre, 5) bekendtgørelsen om arbejde med udvinding af mineralske materialer, 6) bekendtgørelsen om asbest, 7) bekendtgørelsen om om grænseværdier for stoffer og materialer, og 8) Bekendtgørelse om særlige pligter for fremstillere, leverandører og importører m.v. af stoffer og materialer efter lov om arbejdsmiljø