ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, xxx
COM (2009) yyy τελικό

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

σχετικά με την πρακτική εφαρμογή των οδηγιών για την υγεία και την ασφάλεια στην εργασία 92/91/ΕΟΚ (εξορυκτικές διά γεωτρήσεων βιομηχανίες) και 92/104/ΕΟΚ (υπαίθριες και υπόγειες εξορυκτικές βιομηχανίες)

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

σχετικά με την πρακτική εφαρμογή των οδηγιών για την υγεία και την ασφάλεια στην εργασία 92/91/ΕΟΚ (εξορυκτικές διά γεωτρήσεων βιομηχανίες) και 92/104/ΕΟΚ (υπαίθριες και υπόγειες εξορυκτικές βιομηχανίες)

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα έκθεση αποτελεί εκπλήρωση μιας δέσμευσης που ανέλαβε η Επιτροπή[1] για αξιολόγηση της πρακτικής εφαρμογής του ρυθμιστικού πλαισίου με στόχο τη βελτίωσή του. Βασίζεται κυρίως στις εθνικές εκθέσεις που διαβιβάζουν τα κράτη μέλη[2] και σε έκθεση ανεξάρτητων εμπειρογνωμόνων όπου αξιολογείται η πρακτική επιτόπια εφαρμογή των δύο οδηγιών στους σχετικούς οικονομικούς τομείς του ιδιωτικού ή/και δημόσιου τομέα. Επίσης, στηρίζεται σε ευρωπαϊκά στατιστικά δεδομένα και έρευνες για εργατικά ατυχήματα και επαγγελματικές ασθένειες[3] καθώς και σε στοιχεία από την Επιτροπή σχετικά με τη μεταφορά των οδηγιών στο εθνικό δίκαιο.

Η αξιολόγηση αυτή καλύπτει τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο και την εφαρμογή, μόνο στην ΕΕ-15, των δύο οδηγιών, ήτοι της οδηγίας του Συμβουλίου 92/91/ΕΟΚ, της 3ης Νοεμβρίου 1992, περί των ελαχίστων προδιαγραφών για τη βελτίωση της προστασίας της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων στις εξορυκτικές διά γεωτρήσεων βιομηχανίες[4] και της οδηγίας του Συμβουλίου 92/104/ΕΟΚ, της 3ης Δεκεμβρίου 1992, περί των ελαχίστων προδιαγραφών της για τη βελτίωση της προστασίας της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων στις υπαίθριες και υπόγειες εξορυκτικές βιομηχανίες[5]. Η Επιτροπή θεωρεί ότι η αξιολόγηση αυτή ενδεχομένως να παράσχει επίσης χρήσιμες πληροφορίες σχετικά με την εφαρμογή των οδηγιών για τα 12 κράτη μέλη τα οποία εν τω μεταξύ προσχώρησαν στην ΕΕ.

Οι εξορυκτικές βιομηχανίες δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 89/654/ΕΟΚ σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές ασφάλειας και υγείας στους χώρους εργασίας (πρώτη ειδική οδηγία κατά την έννοια του άρθρου 16 παράγραφος 1 της οδηγίας 89/391/ΕΟΚ). Οι εργαζόμενοι στον τομέα μπορεί να εκτεθούν σε ιδιαίτερα υψηλά επίπεδα κινδύνου, επομένως

---

1 Στο πλαίσιο της ανακοίνωσης *Βελτίωση της ποιότητας και της παραγωγικότητας στην εργασία: κοινοτική στρατηγική 2007 – 2012 για την υγεία και την ασφάλεια στην εργασία*, COM(2007) 62 τελικό της 21ης Φεβρουαρίου 2007.

2 Διαβιβάστηκαν στην Επιτροπή σύμφωνα με τα άρθρα 12 της οδηγίας 92/91/ΕΟΚ και 13 της οδηγίας 92/104/ΕΟΚ. Τα εν λόγω άρθρα στη συνέχεια καταργήθηκαν με την οδηγία 2007/30/ΕΚ. Σχεδόν σε όλα τα κράτη μέλη, οι κοινωνικοί εταίροι συμμετείχαν στην κατάρτιση των εκθέσεων. Το Βέλγιο και το Λουξεμβούργο δεν υπέβαλαν εθνικές εκθέσεις.

3 Ευρωπαϊκές στατιστικές εργατικών ατυχημάτων (ESAW), δεδομένα για αναγνωρισμένες επαγγελματικές ασθένειες (EODS) και έρευνα για το εργατικό δυναμικό (ΕΕΔ) της Eurostat. Ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1338/2008 σχετικά με κοινοτικές στατιστικές στους τομείς της δημόσιας υγείας και της υγείας και ασφάλειας στην εργασία (ΕΕ L 354 της 31.12.08, σελ. 70), που εγκρίθηκε πρόσφατα, προβλέπει στενή συνεργασία μεταξύ της Eurostat και των σχετικών εθνικών φορέων με στόχο την εναρμονισμένη συλλογή και επεξεργασία δεδομένων σε ολόκληρη την ΕΕ.

4 ΕΕ L 348 της 28.11.92, σελ. 9.

5 ΕΕ L 404 της 31.12.92, σελ. 10.

υπάρχουν ξεχωριστές ειδικές διατάξεις γι' αυτούς σε δύο ειδικές οδηγίες (οδηγίες 92/91/ΕΟΚ και 92/104/ΕΟΚ) κατά την έννοια του άρθρου 16 παράγραφος 1 της οδηγίας 89/391/ΕΟΚ σχετικά με την εφαρμογή μέτρων για την προώθηση της βελτίωσης της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων κατά την εργασία.

Η οδηγία 92/91/ΕΟΚ ισχύει ειδικά για την ασφάλεια και την υγεία των εργαζομένων στις εξορυκτικές βιομηχανίες οι οποίες ασχολούνται με την ανίχνευση και την εκμετάλλευση ορυκτών μέσω γεωτρήσεων (επάκτιων και υπεράκτιων), ενώ η οδηγία 92/104/ΕΟΚ καλύπτει τους υπόλοιπους τομείς των εξορυκτικών βιομηχανιών, δηλαδή την ανίχνευση και την εκμετάλλευση ορυκτών σε υπαίθρια ή υπόγεια ορυχεία και λατομεία.

Σύμφωνα με το άρθρο 1 παράγραφος 2 των οδηγιών 92/91/ΕΟΚ και 92/104/ΕΟΚ, η οδηγία 89/391/ΕΟΚ εφαρμόζεται πλήρως στους τομείς που καλύπτουν αυτές οι δύο οδηγίες.

Καθώς οι δύο οδηγίες παρουσιάζουν πολλές ομοιότητες όσον αφορά την πρακτική εφαρμογή, η παρούσα έκθεση θα τις αναφέρει μεμονωμένα μόνο σε περίπτωση που μια συγκεκριμένη πτυχή της μιας ή της άλλης οδηγίας πρέπει να υπογραμμιστεί.

2. ΝΟΜΙΚΕΣ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ

Οι εθνικές εκθέσεις των κρατών μελών δείχνουν ότι οι οδηγίες είχαν επισήμως αντίκτυπο (εξορθολογισμός και κωδικοποίηση) σε όλα τα κράτη μέλη με αποτέλεσμα την ενοποίηση και την επικαιροποίηση της υφιστάμενης νομοθεσίας.

Επί της ουσίας: παρ' όλο που τα περισσότερα κράτη μέλη ήδη διέθεταν νομοθεσία για τον τομέα αυτό, οι οδηγίες εισήγαγαν σημαντικές νέες έννοιες (όπως το έγγραφο ασφάλειας και υγείας) στην εθνική νομοθεσία. Σε ένα κράτος μέλος, την Ιρλανδία, η μεταφορά των οδηγιών στο εθνικό δίκαιο μετέτρεψε τις παραβάσεις της σχετικής νομοθεσίας, οι οποίες ήταν απλά παραβάσεις ιδιωτικού δικαίου, σε παραβάσεις ποινικού δικαίου επίσης.

3. ΜΕΤΡΑ ΕΥΑΙΣΘΗΤΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΙ ΠΛΑΙΣΙΩΣΗΣ

Τα εθνικά μέτρα τα οποία μεταφέρουν τις οδηγίες δημοσιεύτηκαν σε όλα τα κράτη μέλη και οργανώθηκαν εκστρατείες ευαισθητοποίησης που συνοδεύονταν από δραστηριότητες, όπως η διανομή φυλλαδίων, κατευθυντήριες γραμμές, δελτία τύπου, σεμινάρια και συνέδρια για την εκπαίδευση των αρχών, των εργοδοτών και των εργαζομένων σχετικά με τις έννοιες των οδηγιών. Σε ορισμένες περιπτώσεις οι πληροφορίες αυτές δόθηκαν απευθείας στις σχετικές εταιρείες.

Από την πλευρά τους, οι κοινωνικοί εταίροι διέδωσαν πληροφορίες σχετικά με τους κανόνες υπό τη μορφή εγγράφων (π.χ. οδηγοί με παραδείγματα ορθών πρακτικών) και κατάρτιση υπό τη μορφή συνεδρίων και σεμιναρίων.

Γενικά, οι προαναφερθείσες ενημερωτικές εκστρατείες θεωρήθηκαν ικανοποιητικές, καθώς επέφεραν μεγαλύτερη ευαισθητοποίηση σχετικά με τους κανόνες και βοήθησαν τις εταιρείες να αναπτύξουν ένα πνεύμα πρόληψης ατυχημάτων και επαγγελματικών ασθενειών.

4. ΜΕΤΑΦΟΡΑ ΣΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

Παρά τις εκτεταμένες προγενέστερες διαβουλεύσεις με τους κοινωνικούς εταίρους για καθεμία από τις δύο οδηγίες και την ομόφωνη έγκρισή τους από το Συμβούλιο, τα μισά σχεδόν κράτη μέλη δεν κατάφεραν να τηρήσουν τις προθεσμίες για τη μεταφορά τους στο εθνικό δίκαιο. Η Επιτροπή κίνησε διαδικασίες επί παραβάσει κατά των εν λόγω κρατών μελών βάσει του άρθρου 226 ΕΚ, που σε ορισμένες περιπτώσεις οδήγησαν σε έκδοση αποφάσεων του Δικαστηρίου πριν από την ολοκλήρωση της μεταφοράς.

Σύμφωνα με μια ανάλυση συμμόρφωσης της εθνικής νομοθεσίας με τις οδηγίες ΕΚ φαίνεται ότι, πλην ορισμένων εξαιρέσεων, οι απαιτήσεις των οδηγιών γενικά έχουν μεταφερθεί πιστά στο εθνικό δίκαιο. Παρατηρήθηκαν κάποιες ελλείψεις σχετικά με την ευθύνη των εργοδοτών όταν εργαζόμενοι από διάφορες επιχειρήσεις βρίσκονται στον ίδιο χώρο εργασίας (άρθρο 3 παράγραφος 3 των οδηγιών), την επίβλεψη της υγείας (άρθρο 8 των οδηγιών), την παρέκκλιση για τις εξορυκτικές βιομηχανίες με βυθοκόρηση (άρθρο 12 της οδηγίας 92/104/ΕΟΚ) και ορισμένα σημεία των παραρτημάτων, όπου η προσφερόμενη προστασία δεν ανταποκρινόταν στην απαιτούμενη ελάχιστη προστασία που προβλέπουν οι οδηγίες.

5. ΠΡΑΚΤΙΚΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΔΥΟ ΟΔΗΓΙΩΝ

Βασικές πτυχές

Ένα ευρύ φάσμα εταιρειών, μεγάλων και μικρών, με πολύ διαφορετικά χαρακτηριστικά δραστηριοποιείται στις εξορυκτικές βιομηχανίες. Στον τομέα των υπεράκτιων γεωτρήσεων, για παράδειγμα, δραστηριοποιούνται κυρίως μεγάλες διεθνείς επιχειρήσεις, ενώ στους τομείς εξόρυξης και λατόμευσης διακοσμητικών πετρωμάτων δραστηριοποιούνται πολλές μικρές οικογενειακές επιχειρήσεις. Κάθε είδος εταιρείας έχει διαφορετικά χαρακτηριστικά και η πολιτική υγείας και ασφάλειας στην καθεμιά προσαρμόζεται στη συγκεκριμένη κατάστασή της.

Παρά τις προσπάθειες για βελτίωση της προστασίας της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων, οι εξορυκτικές βιομηχανίες παραμένουν ένας τομέας υψηλού κινδύνου όσον αφορά τόσο τα ατυχήματα στην εργασία όσο και τις επαγγελματικές ασθένειες.

Σύμφωνα με μια μελέτη που αναφέρει η ανεξάρτητη έκθεση πραγματογνωμοσύνης[6], περίπου 10% των ατυχημάτων σε μονάδες εξόρυξης (οδηγία 92/104/ΕΟΚ) προκαλούνται από τεχνικές ελλείψεις, όπως εξοπλισμός ο οποίος δεν πληροί τις προδιαγραφές, ενώ το υπόλοιπο 90% οφείλεται σε οργανωτικές ελλείψεις, όπως ασαφείς οδηγίες και εσφαλμένη αξιολόγηση των κινδύνων από τους εργαζόμενους.

Γενικά, η αξιολόγηση της κατάστασης στις μεγάλες και μεσαίες εταιρείες οι οποίες δραστηριοποιούνται στις εξορυκτικές βιομηχανίες δείχνει ότι δεν υπάρχουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών ή των τομέων της εξορυκτικής βιομηχανίας όσον αφορά τις βασικές ελάχιστες προδιαγραφές ασφάλειας που ορίζουν οι οδηγίες. Εν γένει, η εφαρμογή φαίνεται ικανοποιητική όσον αφορά το έγγραφο ασφάλειας και υγείας, την ευθύνη του

---

[6] Gerhard Czuck, «Πρόληψη 2000 Plus: Επιτυχής στρατηγική πρόληψης για καλύτερη ασφάλεια και υγεία στην εργασία σε μικρομεσαίες επιχειρήσεις», στο συνέδριο της Διεθνούς Ένωσης Κοινωνικής Ασφάλειας (ISSA) και του Επιμελητήριου Ορυχείων «Ορυχεία και Λατομεία: Συνέδριο για την πρόληψη επαγγελματικών τραυματισμών και ασθενειών», Συνεδριακό Κέντρο Sandton, Δημοκρατία της Νότιας Αφρικής, 19-21 Μαΐου 2003.

συντονιστή εργοδότη, την κατάρτιση και την εποπτεία των εργαζομένων και τις προφυλάξεις έκτακτης ανάγκης.

Αντιθέτως, οι περισσότερες μικρότερες επιχειρήσεις φαίνεται ότι στερούνται των απαιτούμενων χρηματοδοτικών πόρων και γνώσεων για τη θέσπιση αποτελεσματικής πολιτικής υγείας και ασφάλειας. Ωστόσο, από τις εθνικές εκθέσεις προκύπτει ότι τα κράτη μέλη δεν έχουν υιοθετήσει συγκεκριμένους κανόνες οι οποίοι να καλύπτουν τις ιδιαιτερότητες των μικρομεσαίων επιχειρήσεων («ΜΜΕ»), εκτός, παραδείγματος χάριν, από τις προσπάθειες των αρχών να βελτιώσουν και να εξορθολογίσουν ορισμένες διοικητικές διαδικασίες για τις ΜΜΕ. Τα κράτη μέλη διοργάνωσαν, επίσης, ειδικές ενημερωτικές εκστρατείες για ΜΜΕ. Σε ένα κράτος μέλος (Πορτογαλία), οι μικρές εταιρείες οι οποίες εμφανίζουν καλές επιδόσεις στον τομέα της υγείας και της ασφάλειας στην εργασία καταβάλλουν χαμηλότερες κοινωνικές και ασφαλιστικές εισφορές.

Ορισμένα προδραστικά μέτρα πρόληψης αποδείχτηκαν αποτελεσματικά στη μείωση των ατυχημάτων.

Τα εν λόγω μέτρα περιλαμβάνουν κατάρτιση η οποία βασίζεται σε «παρ' ολίγο ατυχήματα» (δηλαδή, περιπτώσεις επικίνδυνων συνθηκών εργασίας που παρ' ολίγο να καταλήξουν σε ατύχημα), κατά την οποία οι εμπλεκόμενοι εργαζόμενοι διηγούνται την ιστορία τους, και παρουσιάζονται εικόνες με παιδιά από την τοπική κοινωνία τα οποία απευθύνουν μηνύματα σχετικά με την ασφάλεια στους γονείς που εργάζονται στην εξορυκτική βιομηχανία. Σε ορισμένες περιπτώσεις, υπάρχει τηλεφωνική επικοινωνία με τις οικογένειες των εργαζομένων ώστε να γίνει γνωστή και στο σπίτι τους η σημασία των μέτρων για την ασφάλεια και την υγεία στην εργασία.

Οι εταιρείες οι οποίες δραστηριοποιούνται στην εξόρυξη διά γεωτρήσεων (οδηγία 92/91/ΕΟΚ) είναι κυρίως μεγάλου και μεσαίου μεγέθους. Σύμφωνα με την επιτόπια αξιολόγηση, η διαχείριση της ασφάλειας και της υγείας σε διάφορες εταιρείες οι οποίες δραστηριοποιούνται σε διαφορετικά κράτη μέλη είναι παρόμοια. Κατά κανόνα, γνωρίζουν τους συγκεκριμένους κινδύνους που εγκυμονεί ο τομέας και ακόμα και οι ανταγωνιστές ανταλλάσσουν γενικά πληροφορίες σχετικά με ζητήματα υγείας και ασφάλειας. Η διαχείριση της καθημερινής υγείας και ασφάλειας περιλαμβάνει συνεδριάσεις, εποπτεία και άδειες εργασίας που απαιτούνται για θέσεις εργασίας οι οποίες περιλαμβάνουν ιδιαίτερα επικίνδυνες καταστάσεις σύμφωνα με την οδηγία[7].

Οι εταιρείες οι οποίες δραστηριοποιούνται στα υπαίθρια ορυχεία άνθρακα, μεταλλευμάτων και βιομηχανικών ορυκτών (οδηγία 92/104/ΕΟΚ) είναι κυρίως μεγάλου μεγέθους και συχνά χρησιμοποιούν αυτοματοποιημένες διαδικασίες. Γενικά, πιστεύουν ότι τα μέτρα για την υγεία και την ασφάλεια μπορούν να αποφέρουν κέρδη, και όχι μόνο δαπάνες, και ότι οι δαπάνες είναι γενικά χαμηλότερες από αυτές που προκύπτουν από τα εργατικά ατυχήματα και τις επαγγελματικές ασθένειες. Τέτοιες εταιρείες συχνά θεωρούν ότι είναι μεγάλη πρόκληση να πείσουν τους εργαζομένους τους για τη σημασία των μέτρων για την ασφάλεια και την υγεία. Αντιθέτως, οι εταιρείες οι οποίες δραστηριοποιούνται στη λατόμευση διακοσμητικών πετρωμάτων είναι κυρίως ΜΜΕ: συνήθως πρόκειται για οικογενειακές επιχειρήσεις που απασχολούν τρεις έως δέκα εργαζομένους, χρησιμοποιούν συχνά χειρωνακτικές διαδικασίες και οι εργαζόμενοί τους εκτίθενται πιο άμεσα σε τέτοιους κινδύνους, όπως σκόνη και κατολισθήσεις. Οι ΜΜΕ πιθανώς να θεωρούν ότι τα μέτρα για την ασφάλεια και την υγεία

[7] Μέρος Α σημείο 2.8 του παραρτήματος της οδηγίας 92/91/ΕΟΚ. Το μέρος Α σημείο 1.8 του παραρτήματος της οδηγίας 92/104/ΕΟΚ περιέχει παρόμοιες διατάξεις.

είναι ταλαιπωρία και βάρος και έχουν την τάση να μην εφαρμόζουν πλήρως τις απαιτήσεις της οδηγίας.

ΠΛΑΙΣΙΟ: Οι ΜΜΕ χρειάζονται περισσότερη στήριξη για τη θέσπιση αποτελεσματικής πολιτικής υγείας και ασφάλειας. Η στήριξη αυτή πρέπει να παρέχεται από τα κράτη μέλη, ώστε να υπάρχει αποτελεσματική ανταπόκριση στις ιδιαιτερότητες των σχετικών εταιρειών. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να συμπεριλάβουν το θέμα αυτό στις εθνικές στρατηγικές τους προς έγκριση στο πλαίσιο της κοινοτικής στρατηγικής για την υγεία και την ασφάλεια στην εργασία (2007-12).

Συνθήκες στο χώρο εργασίας

Το άρθρο 3 παράγραφος 1 σημείο α) των δύο οδηγιών απαιτεί από τους εργοδότες να λάβουν τα απαραίτητα μέτρα για τη διαφύλαξη της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων εξασφαλίζοντας ότι οι χώροι εργασίας σχεδιάζονται, κατασκευάζονται, εξοπλίζονται, τίθενται σε λειτουργία, λειτουργούν και συντηρούνται κατά τέτοιο τρόπο ώστε οι εργαζόμενοι να μπορούν να εκτελούν την ανατιθέμενη σε αυτούς εργασία χωρίς να εκθέτουν σε κίνδυνο την ασφάλεια ή/και την υγεία των ίδιων ή/και των άλλων εργαζομένων.

Φαίνεται γενικά ότι οι εταιρείες που δραστηριοποιούνται στις εξορυκτικές βιομηχανίες συμμορφώνονται με τις εν λόγω διατάξεις όσον αφορά την προστασία από ατυχήματα, αλλά φαίνεται ότι υπάρχουν διαφορές μεταξύ των εταιρειών στα διάφορα κράτη μέλη όσον αφορά τις ενδεχόμενες μακροπρόθεσμες δυσμενείς συνέπειες για την υγεία. Αυτά τα προβλήματα μπορεί να οφείλονται στη λανθασμένη στάση κατά την εργασία, τον παλαιό εξοπλισμό, το χειρωνακτικό χειρισμό βαρέων εξοπλισμών ή την έλλειψη ορθής προστασίας από ανθυγιεινές περιβαλλοντικές συνθήκες, όπως οι υπερβολικά υψηλές ή χαμηλές θερμοκρασίες, η υγρασία ο θόρυβος, οι δονήσεις ή η σκόνη. Ορισμένα από αυτά τα προβλήματα προκύπτουν επειδή η αναβάθμιση του εξοπλισμού μπορεί να είναι πολύ ακριβή ή/και μπορεί να προκαλέσει πρακτικά προβλήματα σε μερικές περιπτώσεις ή επειδή οι εργαζόμενοι ενδεχομένως έχουν ελλιπή κατάρτιση.

Η κατάσταση διαγράφεται αρκετά θετική όσον αφορά τις εξορύξεις διά γεωτρήσεων (οδηγία 92/91/ΕΟΚ), όπου ο απαρχαιωμένος εξοπλισμός συχνά αντικαθίσταται από καινούριο εξοπλισμό, οι μηχανικές διαδικασίες βελτιώνουν την κατάσταση σε δυνητικά επικίνδυνους χώρους εργασίας και λαμβάνονται μέτρα για το μετριασμό του θορύβου και τη μείωση των ρυπογόνων ουσιών.

Προσόντα των εργαζομένων

Το άρθρο 3 παράγραφος 1 σημείο γ) των δύο οδηγιών απαιτεί από τους εργοδότες να λάβουν τα απαραίτητα μέτρα για να εξασφαλίσουν ότι οι εργασίες οι οποίες συνεπάγονται ειδικούς κινδύνους ανατίθενται μόνο σε αρμόδιο προσωπικό και εκτελούνται σύμφωνα με τις δοθείσες οδηγίες.

Σύμφωνα με την επιτόπια αξιολόγηση, οι εταιρείες συνήθως διαθέτουν κανόνες σχετικά με τα απαιτούμενα προσόντα για την εκτέλεση ειδικών καθηκόντων.

Όσον αφορά την εξόρυξη διά γεωτρήσεων (οδηγία 92/91/ΕΟΚ), υπάρχουν κανονισμοί για τον υπεράκτιο τομέα που υποχρεώνουν τους εργαζόμενους να διαθέτουν πιστοποιητικά κατάρτισης όταν πρέπει να εκτελέσουν ειδικές εργασίες ή καθήκοντα εκτάκτου ανάγκης. Αρκετά κράτη μέλη και αρκετές εταιρείες στην περιοχή της Βόρειας Θάλασσας εργάζονται

για την επίτευξη συμφωνίας σχετικά με τις προδιαγραφές κατάρτισης, η οποία θα διευκολύνει την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων.

ΠΛΑΙΣΙΟ: Οι εθνικές αρχές και οι κοινωνικοί εταίροι στον τομέα των εξορυκτικών βιομηχανιών ενθαρρύνονται να εντείνουν τις προσπάθειές τους για την επίτευξη συμφωνίας σχετικά με τις προδιαγραφές κατάρτισης, η οποία θα ισχύει για τους εργαζομένους σε ολόκληρη την ΕΕ, ανάλογα με την κλίμακα ή/και το είδος του κινδύνου. Η συμβουλευτική επιτροπή για την ασφάλεια και την υγεία στο χώρο εργασίας και η μόνιμη ομάδα εργασίας της επιτροπής αυτής για τα ορυχεία και τις άλλες εξορυκτικές βιομηχανίες θα μπορούσαν να προσφέρουν τη βοήθειά τους.

Έγγραφο ασφάλειας και υγείας

Σύμφωνα με το άρθρο 3 παράγραφος 2 των οδηγιών, που έχει παρόμοια διατύπωση, οι εργοδότες πρέπει να εξασφαλίσουν τη σύνταξη και την επικαιροποίηση ενός εγγράφου ασφάλειας και υγείας («ΕΑΥ»), και το εν λόγω έγγραφο πρέπει να αποδεικνύει συγκεκριμένα ότι: i) οι κίνδυνοι στους οποίους έχουν εκτεθεί οι εργαζόμενοι και ο χώρος εργασίας έχουν επισημανθεί και εκτιμηθεί, ii) έχουν ληφθεί τα δέοντα μέτρα για την επίτευξη των στόχων της οδηγίας, και iii) ο σχεδιασμός, η χρήση και η συντήρηση του χώρου εργασίας και του εξοπλισμού είναι ασφαλείς.

Παρατηρήθηκε ότι γενικά τόσο οι μεγάλες εταιρείες όσο και οι ΜΜΕ συντάσσουν ΕΑΥ. Ωστόσο, δεν αποδίδουν όλες οι εταιρείες την ίδια προσοχή και υπάρχουν σημαντικές διαφορές στο μέγεθος και το περιεχόμενό των ΕΑΥ. Επιπλέον, οι πολύ μικρές εταιρείες δεν φαίνεται να επικαιροποιούν τακτικά τα ΕΑΥ. Γενικά, φαίνεται ότι τα ΕΑΥ καλύπτουν όλα τα άτομα της εταιρείας, συμπεριλαμβανομένων των υπεργολάβων και των αυτοαπασχολούμενων.

Τα οφέλη των ΕΑΥ γενικά τυγχάνουν αναγνώρισης και οι εκτιμήσεις κινδύνου συντελούν στην καλύτερη πρόληψη εργατικών ατυχημάτων και επαγγελματικών ασθενειών. Η επικαιροποίηση του ΕΑΥ συχνά ξεκινά από τους εργαζόμενους τους οποίους αφορά, για παράδειγμα μέσω φύλλων εργασίας στα οποία σημειώνουν τους κινδύνους που αντιμετωπίζουν. Τα ΕΑΥ ενδεχομένως να πρέπει να ενημερώνονται μετά από έρευνες ατυχημάτων, αναφορές και διεξοδικές αναλύσεις παρ' ολίγο ατυχημάτων, καθώς και μετά από συζητήσεις με τους εργαζόμενους κατά τις οποίες υπάρχει η δυνατότητα παρουσίασης ιδεών για τη βελτίωση της κατάστασης.

Ορισμένοι εκτελεστικοί φορείς καταβάλλουν προσπάθειες εναρμόνισης των ΕΑΥ, για παράδειγμα μέσω ενός τυποποιημένου μορφοτύπου. Δυνάμει της οδηγίας 92/91/ΕΟΚ (εξόρυξη διά γεωτρήσεων), για παράδειγμα, οι εργολάβοι γεωτρήσεων στην περιοχή της Βόρειας Θάλασσας κατήρτισαν ένα κοινό μορφότυπο για το ΕΑΥ κατόπιν διαβούλευσης με τους εκτελεστικούς φορείς στις σχετικές χώρες[8]. Έτσι δεν θα χρειάζεται πλέον να συντάσσονται νέα έγγραφα, για παράδειγμα, στις περιπτώσεις όπου μια εξέδρα γεώτρησης μετακινείται εκτός συνόρων για την εκτέλεση παρόμοιων εργασιών (εκτός και αν μεταβάλλονται οι συνθήκες εργασίας), και αυτό θα διευκολύνει τόσο τις εταιρείες όσο και τους εμπλεκόμενους εκτελεστικούς φορείς.

Οι εκπρόσωποι των εργαζομένων μπορούν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στην πολιτική ασφάλειας και υγείας μιας εταιρείας. Σύμφωνα με την επιτόπια αξιολόγηση διαπιστώθηκε ότι

[8] Δανία, Γερμανία, Κάτω Χώρες, Νορβηγία και Ηνωμένο Βασίλειο

γενικά ζητείται η γνώμη των εργαζομένων ή των εκπροσώπων τους σχετικά με το ΕΑΥ, μολονότι όχι πάντα και όχι στον ίδιο βαθμό. Από την αξιολόγηση προέκυψε, επίσης, ότι οι εκπρόσωποι των εργαζομένων ήταν κάπως απρόθυμοι να χρησιμοποιήσουν την επιρροή τους σε ορισμένες περιπτώσεις. Η αξιολόγηση επίσης δείχνει ότι αυτό ενδεχομένως να οφείλεται σε έλλειψη κατάρτισης ή εμπειρίας σχετικά με τη γενική πολιτική υγείας και ασφάλειας της εταιρείας: ορισμένοι εκπρόσωποι των εργαζομένων μπορεί να ειδικεύονται στην επίλυση πρακτικών προβλημάτων, όπως τα επίπεδα των αμοιβών, ο χρόνος εργασίας και η ασφάλεια της απασχόλησης, και να διαθέτουν λιγότερη εμπειρία όσον αφορά την εισαγωγή ενός πνεύματος πρόληψης στην εταιρεία.

ΠΛΑΙΣΙΟ: Απαιτείται περισσότερη πρακτική πληροφόρηση, ιδιαίτερα στις ΜΜΕ και μεγαλύτερη ευαισθητοποίηση σχετικά με τη σημασία των ΕΑΥ μεταξύ των εκπροσώπων των εργαζομένων για την παροχή βοήθειας στην κατάρτιση αποτελεσματικών εγγράφων ασφάλειας και υγείας και τη δημιουργία ενός πνεύματος πρόληψης στις εταιρείες.

Υπεργολάβοι και αυτοαπασχολούμενοι

Το άρθρο 3 παράγραφος 3 των δύο οδηγιών, το οποίο είναι πανομοιότυπο, προβλέπει ότι στις περιπτώσεις στις οποίες εργαζόμενοι από διάφορες εταιρείες βρίσκονται στον ίδιο χώρο εργασίας, κάθε εργοδότης είναι υπεύθυνος για όλα τα θέματα που υπάγονται στον έλεγχό του. Επιπλέον, ο εργοδότης ο οποίος είναι υπεύθυνος για το χώρο εργασίας πρέπει να συντονίζει όλα τα μέτρα σχετικά με την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων και να τα καταχωρεί στο ΕΑΥ.

Από την αξιολόγηση προκύπτει ότι οι υπεργολαβίες σημειώνουν αύξηση και ο συντονισμός των εργασιών δεν είναι πάντα ικανοποιητικός. Παρ' όλα αυτά, οι εταιρείες οι οποίες απασχολούν υπεργολάβους συνήθως ελέγχουν την πείρα και τις γνώσεις τους όσον αφορά τις προδιαγραφές ασφάλειας και υγείας. Ο γενικός εργολάβος μπορεί, επίσης, να παράσχει υποχρεωτική εκπαίδευση σχετικά με την ασφάλεια, η οποία θα ανανεώνεται σε τακτικά διαστήματα.

Περιστασιακά φαίνεται να προκύπτουν προβλήματα επειδή οι εργαζόμενοι τους οποίους προσλαμβάνουν οι υπεργολάβοι, συνήθως για προσωρινή ή εποχική απασχόληση, δεν είναι εκπαιδευμένοι, γεγονός το οποίο θα μπορούσε να αιτιολογήσει τον υψηλότερο αριθμό εργατικών ατυχημάτων στα οποία εμπλέκονται. Ωστόσο, παρατηρούνται λιγότερα προβλήματα με τις υπεργολαβίες στον εν λόγω τομέα σε σχέση με άλλους τομείς υψηλού κινδύνου, όπως η οικοδομική βιομηχανία.

ΠΛΑΙΣΙΟ: Δεδομένων των προβλημάτων που προκύπτουν από τις υπεργολαβίες στις εξορυκτικές βιομηχανίες και σε άλλους τομείς και όπως ανακοινώθηκε στην κοινοτική στρατηγική για το 2007-12, η Επιτροπή θα εξετάσει τα συγκεκριμένα προβλήματα των υπεργολαβιών. Η ορθή πρακτική στον τομέα αυτό θα μπορούσε να ωφελήσει και άλλους τομείς και να προωθηθεί μέσω της συμβουλευτικής επιτροπής για την ασφάλεια και την υγεία στην εργασία, την μόνιμη ομάδα εργασίας της επιτροπής αυτής για τα ορυχεία και τις άλλες εξορυκτικές βιομηχανίες και την επιτροπή για τον κοινωνικό τομεακό διάλογο στο πλαίσιο των εξορυκτικών βιομηχανιών σε επίπεδο ΕΕ.

Πυρόσβεση και διάσωση

Τα άρθρα 4 και 5 των δύο οδηγιών, τα οποία είναι πανομοιότυπα, ορίζουν ειδικές ελάχιστες προδιαγραφές για την προστασία από τη φωτιά, τις εκρήξεις και την επιβλαβή ατμόσφαιρα, καθώς και για τα μέσα εκκένωσης και διάσωσης.

Οι προδιαγραφές αυτές γενικά φαίνονται να τηρούνται στην πράξη, χάρη στην εγκατάσταση πυροσβεστήρων, την οργάνωση ασκήσεων πυρόσβεσης και τη σύσταση ειδικών ομάδων αντιμετώπισης πυρκαγιών ή/και ομάδων διάσωσης. Περιστασιακά, ανιχνευτές τριβής εγκαθίστανται σε κυλιόμενους ιμάντες για την πρόληψη της υπερθέρμανσης.

Πέραν των σημείων συγκέντρωσης και των θαλάμων καταφύγιων έκτακτης ανάγκης, συχνά παρέχονται και μεταφορικά μέσα σε ετοιμότητα (ασθενοφόρα και ελικόπτερο) για διασώσεις. Η πείρα έχει αποδείξει τη σπουδαιότητα των μέσων εκκένωσης και διάσωσης, συμπεριλαμβανομένων των ομάδων διάσωσης, οι οποίες συχνά πρέπει να εργάζονται υπό άκρως επικίνδυνες συνθήκες, π.χ. αμέσως μετά από μια έκρηξη.

Επίβλεψη της υγείας

Το άρθρο 8 των οδηγιών απαιτεί τον έλεγχο της υγείας των εργαζομένων πριν τους ανατεθούν καθήκοντα στις εξορυκτικές βιομηχανίες και μετέπειτα σε τακτά χρονικά διαστήματα. Οι οδηγίες σημειώνουν, επίσης, ότι τέτοια μέτρα πρέπει να καθορίζονται σύμφωνα με τις εθνικές νομοθεσίες ή/και πρακτικές.

Η επίβλεψη της υγείας των εργαζομένων γενικά πραγματοποιείται όπως απαιτείται από τις οδηγίες. Η εν λόγω επίβλεψη πραγματοποιείται κατά κύριο λόγο από ιατρούς που ειδικεύονται στην επαγγελματική υγεία και όχι από γενικούς ιατρούς, και μπορεί να επεκταθεί σε θέματα εκτός επαγγελματικής υγείας με την αυστηρή έννοια του όρου, όπως εκστρατείες κατά του καπνίσματος και συμβουλές διατροφής. Σε κάποια κράτη μέλη υπάρχει πρόβλεψη για παρακολούθηση της υγείας των συνταξιούχων (για παράδειγμα, κάθε πενταετία για πρώην ανθρακωρύχους).

Επιβολή της νομοθεσίας

Στα περισσότερα κράτη, η επιβολή της εθνικής νομοθεσίας για τη μεταφορά των οδηγιών αποτελεί ευθύνη των επιθεωρήσεων εργασίας. Ωστόσο, οι επιθεωρήσεις εργασίες σε ορισμένα κράτη μέλη δεν ασχολούνται με τις εξορυκτικές βιομηχανίες: αντ' αυτού, έχουν συσταθεί ειδικοί φορείς για την επίβλεψη του τομέα, συχνά λόγω της μεγάλης σημασίας του για την οικονομία και τους ειδικούς κινδύνους που συνεπάγεται. Οι εκτελεστικές αρχές οι οποίες είναι επιφορτισμένες με την επίβλεψη της υγείας και της ασφάλειας των εργατών θα μπορούσαν ενδεχομένως να συντονίσουν με χρήσιμο τρόπο τις δραστηριότητές τους και να ανταλλάσσουν πληροφορίες, συμπεριλαμβανομένης της τεχνογνωσίας, επειδή τα διάφορα τμήματα μπορεί να ασχολούνται μεμονωμένα με διαφορετικά μέρη του *κεκτημένου* σχετικά με την υγεία και την ασφάλεια και μπορεί να μην έχουν σφαιρική εικόνα. Για παράδειγμα, η επιθεώρηση εργασίας μπορεί να εφαρμόζει την οδηγία πλαίσιο 89/391/ΕΟΚ, ενώ η επιθεώρηση μεταλλείων εφαρμόζει τις οδηγίες 92/91/ΕΟΚ και 92/104/ΕΟΚ.

Οι μεγαλύτερες εταιρείες συχνά διαθέτουν τους απαιτούμενους οικονομικούς και οργανωτικούς πόρους για τη θέσπιση αποτελεσματικής πολιτικής υγείας και ασφάλειας και συνήθως έρχονται τακτικά σε επαφή με τις αρχές επιβολής της νομοθεσίας.

ΠΛΑΙΣΙΟ: Ενδεχομένως να υπάρχουν αρκετές αρχές επιβολής της νομοθεσίας οι οποίες ασχολούνται με για τα θέματα που αφορούν τις εξορυκτικές βιομηχανίες στα κράτη μέλη. Η αμοιβαία συνεργασία και η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ αυτών των φορέων

σε κάθε κράτος μέλος πρέπει να βελτιωθεί ώστε να καλύπτονται πλήρως όλες οι πτυχές της πολιτικής για την υγεία και την ασφάλεια. Σε αυτό το πλαίσιο, θα μπορούσε να βοηθήσει η επιτροπή ανώτερων επιθεωρητών εργασίας[9].

6. ΓΕΝΙΚΗ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

6.1. Τα βασικά θετικά αποτελέσματα των δύο οδηγιών

Στις εθνικές τους εκθέσεις τα κράτη μέλη υπογράμμισαν ότι οι δύο οδηγίες είχαν ως αποτέλεσμα τη μεγαλύτερη ευαισθητοποίηση των εταιρειών σχετικά με το ζήτημα της υγείας και της ασφάλειας στην εργασία, ιδίως μέσω της εκτίμησης κινδύνων και του ΕΑΥ, το οποίο έχει ενθαρρύνει τις εταιρείες να δώσουν προτεραιότητα στην υγεία και την ασφάλεια, καθώς και στις πολιτικές πρόληψης. Τα μέτρα τα οποία προβλέπονται στις οδηγίες θεωρήθηκαν αρκετά διεξοδικά και γενικά ώστε να μπορούν να αντιμετωπίσουν με ευέλικτο τρόπο τους κινδύνους που προκύπτουν στις σχετικές εταιρείες. Άλλο ένα πλεονέκτημα που παρατηρήθηκε ήταν ότι οι ελάχιστες απαιτήσεις που ισχύουν για ολόκληρη την ΕΕ απέτρεψαν τον ανταγωνισμό μεταξύ των εταιρειών σχετικά με τα πρότυπα υγείας και ασφάλειας, καθώς όλες τους έπρεπε να τα εφαρμόσουν.

Ένα σημαντικό αποτέλεσμα των οδηγιών ήταν η μεταστροφή των εταιρειών προς μια γενική πολιτική υγείας και ασφάλειας κατά την εργασία. Οι διατάξεις περί συντονισμού των μέτρων για την υγεία και την ασφάλεια σε χώρους όπου βρίσκονται εργαζόμενοι από διάφορες εταιρείες χαρακτηρίστηκαν, επίσης, ως σημαντική θετική καινοτομία η οποία οφείλεται στις οδηγίες.

Οι συνθήκες υγείας και ασφάλειας στις ΜΜΕ οι οποίες δραστηριοποιούνται ειδικά σε μικρά λατομεία φαίνεται να έχουν βελτιωθεί σε κάποιο βαθμό χάρη στην οδηγία 92/104/ΕΟΚ (περί εξόρυξης)· οι εταιρείες αυτού του τύπου δεν προβληματίζονταν σχετικά με αυτό το θέμα πριν από την έγκριση της οδηγίας.

6.2. Βασικά προβλήματα εφαρμογής

Όπως αναφέρεται παραπάνω, η ευελιξία που παρέχουν οι δύο οδηγίες έτυχε γενικής εκτίμησης, παρ' όλο που αυτό μπορεί να σημαίνει ότι οι εταιρείες δυσκολεύονται να καθορίσουν το ακριβές επίπεδο της απαιτούμενης προστασίας της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων και να εφαρμόσουν στην πράξη τις διατάξεις των οδηγιών. Επιπλέον, στην έκθεση τονίζεται ότι το περιθώριο δράσης που παρέχεται στα κράτη μέλη από την οδηγία 92/91/ΕΟΚ μπορεί να οδηγήσει σε διαφορές στην εφαρμογή μεταξύ των κρατών μελών, οι οποίες μπορούν με τη σειρά τους να οδηγήσουν σε καταστάσεις όπου κάποιες προϋποθέσεις ενδεχομένως να γίνονται δεκτές σε κάποιο κράτος μέλος, αλλά όχι σε κάποιο άλλο.

Οι εργοδότες αναφέρουν ότι σε ορισμένες περιπτώσεις το ΕΑΥ αντιγράφει το περιεχόμενο των απαιτούμενων εγγράφων, π.χ. των αδειών εξόρυξης. Το πρόβλημα αυτό μπορεί να συνδέεται με την εφαρμογή των οδηγιών στα κράτη μέλη και θα μπορούσε πιθανώς να επιλυθεί μέσω του συνδυασμού των διαφόρων απαιτούμενων εγγράφων για διαφορετικές

[9] Απόφαση της Επιτροπής, της 12ης Ιουλίου 1995, σχετικά με τη συγκρότηση επιτροπής ανώτερων επιθεωρητών εργασίας (ΕΕ L 188 της 9.8.1995, σ. 11).

εργασίες στις εξορυκτικές βιομηχανίες, με την προϋπόθεση ότι τα έγγραφα αυτά συμμορφώνονται πλήρως με τις προδιαγραφές του ΕΑΥ.

ΠΛΑΙΣΙΟ: Προκειμένου να μειωθεί η γραφειοκρατία, τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να εξετάσουν το ενδεχόμενο συνδυασμού του ΕΑΥ με άλλα έγγραφα τα οποία απαιτούνται για διάφορες εργασίες στις εξορυκτικές βιομηχανίες, ώστε οι εταιρείες να μην χρειάζεται να συντάσσουν αρκετά ξεχωριστά παρόμοια έγγραφα.

Προφανώς, οι ΜΜΕ έχουν την τάση να εκλαμβάνουν την εφαρμογή των προδιαγραφών των οδηγιών αποκλειστικά ως φόρτο. Πιθανώς να επικεντρώνονται στις δαπάνες της ασφάλισης κατά ατυχημάτων και των προληπτικών μέτρων, και τείνουν να παραβλέπουν το αφανές μελλοντικό κόστος που θα μπορούσε κάλλιστα να είναι υψηλότερο, όπως αυτό που προκύπτει από την απώλεια παραγωγής και το κόστος των υλικών και της αναδιοργάνωσης που απαιτείται ως αποτέλεσμα εργατικών ατυχημάτων και επαγγελματικών ασθενειών.

Οι εθνικές εκθέσεις και η επιτόπια αξιολόγηση αποκαλύπτουν μια τάση μεταξύ των εργοδοτών σε ορισμένα κράτη μέλη για αποφυγή αναφοράς όλων των ατυχημάτων τα οποία θα έπρεπε να αναφέρονται. Αυτό πιθανώς να συμβαίνει για λόγους που συνδέονται με την εικόνα της εταιρείας ή για την αποφυγή συμβατικών ποινικών ρητρών. Αυτό σημαίνει ότι οι αρχές δεν θα έχουν ακριβή εικόνα της κατάστασης στο σχετικό τομέα και, επομένως, δεν θα μπορούν να εξασφαλίσουν τη βελτίωση της προστασίας των εργαζομένων. Οι παραλείψεις αναφοράς ατυχημάτων συνιστούν ένα πρόβλημα το οποίο πρέπει να αντιμετωπιστεί σε συνδυασμό με τη βελτίωση του τρόπου λειτουργίας των εκτελεστικών αρχών.

Επιπλέον, σύμφωνα με τις εθνικές εκθέσεις οι εργοδότες ενδεχομένως να αποφεύγουν τον εκσυγχρονισμό του εξοπλισμού λόγω του κόστους, ενώ σύμφωνα με την επιτόπια αξιολόγηση διαπιστώθηκε ότι ορισμένοι εργοδότες τείνουν να δίνουν προτεραιότητα στους περιβαλλοντικούς προβληματισμούς και όχι στην υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων.

Οι αρχές επιβολής της νομοθεσίας συχνά φαίνεται ότι εφαρμόζουν την ίδια προσέγγιση στις μικρομεσαίες και τις μεγαλύτερες εταιρείες, παραβλέποντας τους συχνά περιορισμένους πόρους και τις ιδιαιτερότητες των μικρότερων εταιρειών. Σε περίπτωση ατυχήματος, η πιθανή ζημία για τη δημόσια εικόνα μιας μεγάλης εταιρείας λειτουργεί πιο αποτρεπτικά από ένα πρόστιμο. Σύμφωνα με κάποιους εργοδότες, οι αρχές επιβολής της νομοθεσίας εστιάζουν υπερβολικά την προσοχή τους στην ασφάλεια του εξοπλισμού και όχι αρκετά στην κατάρτιση των εργαζομένων (πτυχές οργάνωσης, κατάρτιση και προαγωγή πνεύματος ασφάλειας).

Γενικά, ζητείται η γνώμη των εργαζομένων σε ορισμένα στάδια κατά την κατάρτιση ή/και τη χρήση του ΕΑΥ, αλλά όχι στον ίδιο βαθμό και όχι συστηματικά. Οι οδηγίες καθιστούν υποχρεωτική τη διαβούλευση με τους εργαζομένους, όμως φαίνεται ότι σπανίως η υποχρέωση αυτή τηρείται πλήρως.

7. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ

Είναι δύσκολο να αποδειχθεί η ύπαρξη αντικειμενικού δεσμού μεταξύ της εφαρμογής των οδηγιών στις εξορυκτικές βιομηχανίες και των βελτιώσεων από πλευράς εργατικών ατυχημάτων και επαγγελματικών ασθενειών. Οποιαδήποτε προσπάθεια περιπλέκεται λόγω του γεγονότος ότι τα ατυχήματα και οι επαγγελματικές ασθένειες οφείλονται σε πολλούς παράγοντες, διαφορετικούς από αυτούς που καλύπτουν οι κανόνες που αναφέρονται στις οδηγίες.

Επιπλέον, οι επαγγελματικές ασθένειες συχνά διαγιγνώσκονται πολύ μετά την έκθεση του εργαζομένου στον παράγοντα κινδύνου και οι οδηγίες περιλαμβάνουν ορισμένες νέες διατάξεις, ενώ άλλες διατάξεις εισάγονται σε υφιστάμενους εθνικούς κανονισμούς. Συνεπώς, δεν είναι εύκολο να υπολογίσουμε τον αντίκτυπο των οδηγιών.

Όπως αναφέρεται ανωτέρω, οι εξορυκτικές βιομηχανίες παραμένουν τομέας υψηλού κινδύνου παρά τις προσπάθειες που κατεβλήθησαν.

α) Επιπτώσεις στα εργατικά ατυχήματα και τις επαγγελματικές ασθένειες

Οι εξορυκτικές βιομηχανίες περιλαμβάνουν μεγάλους κινδύνους όσον αφορά τα εργατικά ατυχήματα. Το ποσοστό συχνότητας[10] εργατικών ατυχημάτων στον τομέα υπερβαίνει κατά πολύ το μέσο όρο όλων των τομέων δραστηριότητας: όσον αφορά τα ατυχήματα τα οποία συνεπάγονται απουσία άνω των τριών ημερών το ποσοστό συχνότητας υπερβαίνει το διπλάσιο (5 500 έναντι 2 500) και είναι σχεδόν πενταπλάσιο (14 έναντι 3) όσον αφορά τα θανατηφόρα ατυχήματα[11]. Αξίζει να σημειωθεί ότι, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις του 1986[12], το ποσοστό συχνότητας θανατηφόρων ατυχημάτων ήταν πολύ υψηλότερο το 1986 (100 έναντι 14 το 2005), συνεπώς τα ατυχήματα φαίνεται να έχουν παρουσιάσει κατακόρυφη πτώση από το 1986 έως το 2005, την περίοδο δηλαδή κατά τη διάρκεια της οποίας τέθηκαν σε ισχύ οι οδηγίες.

Τα στατιστικά δεδομένα[13] δείχνουν ότι η πτώση ή η κατάρρευση ενός υλικού παράγοντα (για παράδειγμα, η κατάρρευση μιας υπόγειας σήραγγας) είναι η κυριότερη αιτία ατυχημάτων, συμπεριλαμβανομένων των θανατηφόρων ατυχημάτων, και αντιστοιχεί σε 25% επί του συνόλου, ενώ συμβάντα όπως πυρκαγιές και εκρήξεις αναλογούν – απροσδόκητα ίσως – σε μικρότερα ποσοστά (δηλαδή, κάτω από 5%). Τα ποσοστά αυτά όμως σχετίζονται με το *τελευταίο συμβάν που παρεκκλίνει από την κανονικότητα και οδηγεί άμεσα στο ατύχημα:* αυτό το τελευταίο συμβάν μπορεί με τη σειρά του να έχει προκληθεί από άλλα συμβάντα, όπως πυρκαγιά ή έκρηξη σε ορυχείο η οποία προκάλεσε την κατάρρευση μιας σήραγγας. Στην περίπτωση αυτή, μόνο η κατάρρευση της σήραγγας θα καταγραφεί ως το τελευταίο συμβάν, παρ' όλο που η αρχική αιτία του ατυχήματος θα μπορούσε κάλλιστα να είναι η πυρκαγιά ή η έκρηξη.

ΠΛΑΙΣΙΟ: Η μόνιμη ομάδα εργασίας για τα ορυχεία και τις άλλες εξορυκτικές βιομηχανίες θα πρέπει να συνεργαστεί στενά με την επιτροπή για τον κοινωνικό τομεακό διάλογο στο πλαίσιο των εξορυκτικών βιομηχανιών σε επίπεδο ΕΕ σχετικά με τα ατυχήματα και τις αιτίες τους.

Από όλους τους τομείς δραστηριότητας, ο τομέας των εξορυκτικών βιομηχανιών παρουσιάζει μακράν το μεγαλύτερο ποσοστό συχνότητας επαγγελματικών ασθενειών, ακόμα και συγκριτικά με άλλους τομείς υψηλού κινδύνου: 1 949 περιπτώσεις σε σύγκριση με 134 για τον κατασκευαστικό τομέα, 41 για τον τομέα της γεωργίας και 29 για τον τομέα των

---

10 Το ποσοστό συχνότητας που ορίζεται με τη μεθοδολογία των ευρωπαϊκών στατιστικών εργατικών ατυχημάτων (ESAW) συνίσταται στον αριθμό εργατικών ατυχημάτων ανά 100 000 εργαζομένους στην απασχόληση.

11 Πηγή: ΓΔ EMPL και Eurostat, «Αιτίες και συνθήκες εργατικών ατυχημάτων στην ΕΕ», εικόνα 1.11, σ. 25, δεδομένα Eurostat ESAW και έρευνα για το εργατικό δυναμικό (ΕΕΔ) για το 2005.

12 Πηγή: P.A. Walker, «Εξόρυξη και λατόμευση στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, θέματα ασφάλειας και υγείας» στο *Ασφάλεια και υγεία στις εξορυκτικές και λατομευτικές βιομηχανίες: Πρακτικά συμποσίου που διοργανώθηκε στο Λουξεμβούργο από τις 10 έως τις 12 Σεπτεμβρίου 1986,* 1988, σ. 7-8.

13 Πηγή: Δεδομένα Eurostat ESAW Φάση III 2005.

μεταφορών. Επιπλέον, το ποσοστό συχνότητας αναπνευστικών νοσημάτων του τομέα είναι το υψηλότερο από όλους τους τομείς δραστηριότητας[14].

Από τότε που εγκρίθηκαν οι οδηγίες, οι εταιρείες είναι πιο ενημερωμένες σχετικά με την υγεία και την ασφάλεια στην εργασία και καλύτερα οργανωμένες στον τομέα αυτό, και ο βαθμός μηχανοποίησης είναι υψηλότερος· όλα αυτά θα πρέπει να συμβάλουν στη μείωση των ατυχημάτων και των επαγγελματικών ασθενειών. Τα επίπεδα ατυχημάτων και επαγγελματικών ασθενειών εξακολουθούν να είναι υψηλά, ωστόσο, συχνά οφείλονται σε διάφορους παράγοντες:

– συγκριτικά με τις μεγαλύτερες εταιρείες, οι ΜΜΕ, οι οποίες φαίνεται να αποτελούν την πλειονότητα των εταιρειών του τομέα, έχουν μεγαλύτερα ποσοστά ατυχημάτων,

– οι εργοδότες στις μικρότερες εταιρείες συχνά έχουν λιγότερες γνώσεις για την υγεία και την ασφάλεια στην εργασία,

– ο ρυθμός εργασίας έχει αυξηθεί,

– ενίοτε οι εργοδότες εστιάζουν το ενδιαφέρον τους στην παραγωγικότητα ή το περιβάλλον και όχι στην προστασία των εργαζομένων,

– σε κάποια κράτη μέλη ο αριθμός νέων ή/και μεταναστών εργαζομένων αυξάνεται, ενώ οι τελευταίοι αντιμετωπίζουν συχνά προβλήματα σχετικά με τη γλώσσα.

β) Αντίκτυπος στην παραγωγικότητα, την απασχόληση και την ανταγωνιστικότητα

Τα περισσότερα κράτη μέλη δεν παρείχαν καμία πληροφορία για τον αντίκτυπο των οδηγιών στην παραγωγικότητα, την απασχόληση και την ανταγωνιστικότητα. Ορισμένα κράτη μέλη[15] θεωρούν ότι τα μέτρα που προβλέπουν οι οδηγίες έχουν ενισχύσει την παραγωγικότητα και την ανταγωνιστικότητα.

Στις εθνικές εκθέσεις υπογραμμίζεται ότι η εφαρμογή των οδηγιών προωθεί τη βελτίωση του εργασιακού περιβάλλοντος καθιστώντας έτσι την εργασία ελκυστικότερη για τους εργαζομένους και συντελώντας στην αύξηση της παραγωγικότητας. Τα χαμηλότερα ποσοστά ατυχημάτων, τα οποία, πέραν του ανθρώπινου πόνου που προκαλούν, συνιστούν σημαντική ζημία για την οικονομία, συντελούν στη μείωση των συχνών απουσιών.

8. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ

Λόγω της γενικότητας της διατύπωσης των οδηγιών, προτάθηκε η ανάπτυξη και η διάδοση πρακτικών κατευθυντήριων γραμμών, βέλτιστων πρακτικών και άλλων πληροφοριών ώστε να διευκρινιστούν οι υποχρεώσεις δυνάμει των οδηγιών.

Όσον αφορά το ΕΑΥ, η αξιολόγηση επισημαίνει την ανάγκη κατάρτισης μορφότυπων για συγκεκριμένες, κυρίως μικρές βιομηχανίες, όπως τα λατομεία διακοσμητικών πετρωμάτων. Αυτό θα συμβάλει στη βελτίωση των συνθηκών ασφάλειας και υγείας, καθώς θα καταστήσει

[14] Πηγή: Eurostat EODS 2005.
[15] Ελλάδα και Πορτογαλία.

ευκολότερη τη σύνταξη του ΕΑΥ για τις εταιρείες και θα τις βοηθήσει να βρουν τρόπους αξιολόγησης και εισαγωγής των απαιτούμενων βελτιώσεων.

Όσον αφορά την επιβολή της νομοθεσίας, το ειδικευμένο προσωπικό των φορέων επιθεώρησης θα μπορούσε να διευκολύνει την επικοινωνία με τις ενδιαφερόμενες εταιρείες: οι προτάσεις θα μπορούσαν έτσι να καταστούν πιο πειστικές και οι εταιρείες να τείνουν περισσότερο προς την εφαρμογή τους. Αυτό μπορεί, επίσης, να θεωρηθεί σημαντικό για τις βιομηχανίες οι οποίες αντιμετωπίζουν περίπλοκες επιχειρησιακές προκλήσεις. Επιπλέον, φαίνεται ότι οι φορείς επιθεώρησης συχνά δεν διαθέτουν αρκετό προσωπικό, επομένως η επιθεώρηση κάθε εταιρείας μια φορά το χρόνο, για παράδειγμα, δεν είναι εφικτή. Οι εταιρείες αναφέρουν ότι συχνά οι φορείς επιθεώρησης εστιάζουν την προσοχή τους στον εντοπισμό ελλείψεων και δεν κάνουν προτάσεις σχετικά με τον τρόπο βελτίωσης της κατάστασης, παρ' όλο που υπάρχει ανάγκη για πρακτικές προτάσεις, δεδομένης της γενικής διατύπωσης των οδηγιών. Ωστόσο, προκύπτει ότι οι φορείς επιθεώρησης αναπτύσσουν νέες τεχνικές επιβολής της νομοθεσίας σχετικά με την οδηγία 92/91/ΕΟΚ, με ελέγχους για συγκεκριμένα θέματα, όπως το ωράριο εργασίας και οι επιχειρήσεις διάσωσης.

Υπάρχουν προβλήματα σχετικά με τη μεταφορά των χώρων εργασίας πέραν των συνόρων, λόγω των διαφορών στον τρόπο εφαρμογής των οδηγιών στα διάφορα κράτη μέλη. Εν προκειμένω, η Επιτροπή προτίθεται να συνεχίσει τις προσπάθειές της σχετικά με την παρακολούθηση της συμμόρφωσης της νομοθεσίας μεταφοράς και να κινήσει διαδικασίες επί παραβάσει, όπου χρειάζεται, για τη διόρθωση της μη συμμόρφωσης των εθνικών διατάξεων με τις οδηγίες ΕΚ. Ωστόσο, οι οδηγίες ορίζουν ελάχιστες προδιαγραφές και τα κράτη μέλη μπορούν να υιοθετήσουν ή να διατηρήσουν αυστηρότερα μέτρα[16].

Υπήρξαν, επίσης, προτάσεις για περαιτέρω εναρμόνιση στον τομέα αυτό σε ολόκληρη την ΕΕ, η οποία θα τόνωνε την εισαγωγή ίσων όρων ανταγωνισμού και θα διευκόλυνε τις διασυνοριακές μετακινήσεις προσώπων και εξοπλισμών. Μια άλλη πρόταση είναι η μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων των εταιρειών λόγω του τρόπου εφαρμογής ή εκτέλεσης των οδηγιών στα κράτη μέλη. Ως μέρος ενός τρέχοντος προγράμματος δράσης για τη μείωση των διοικητικών επιβαρύνσεων των εταιρειών που παρουσίασε η Επιτροπή[17], ζητείται από τα κράτη μέλη να μειώσουν τέτοιες επιβαρύνσεις των εταιρειών και να θέσουν σχετικούς φιλόδοξους στόχους.

Όσον αφορά τις πιθανές τροποποιήσεις της οδηγίας 92/104/ΕΟΚ (περί εξόρυξης), έχουν διατυπωθεί οι ακόλουθες προτάσεις:

– διαχωρισμός της εξόρυξης άνθρακα από την εξόρυξη και την εκμετάλλευση άλλων ορυκτών, λόγω των ειδικών προβλημάτων αυτών των δύο τομέων. Μια άλλη πρόταση ήταν η παροχή πρακτικής καθοδήγησης η οποία θα καλύπτει ειδικά κάθε τύπο εξορυκτικής δραστηριότητας αντί για την τροποποίηση της οδηγίας,

– συμπερίληψη λεπτομερέστερων διατάξεων για την προστασία των χειριστών εξοπλισμού από τον κίνδυνο μη εκπυρσοκροτημένων εκρηκτικών και εκείνων που κρύβονται σε σωρούς βράχων που πρέπει να απομακρυνθούν, την προσωρινή εγκατάσταση ασφαλών καταφύγιων ή θαλάμων ασφάλειας σε σήραγγες, όπου πραγματοποιούνται εργασίες

---

16 Άρθρο 1 παράγραφος 3 της οδηγίας πλαίσιο 89/391/ΕΟΚ. Βλ. επίσης την απόφαση του Δικαστηρίου για την υπόθεση C-84/94 *Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου,* Συλλογή 1996, σ. I-5755, σκέψη 17.

17 COM(2007) 23.

προετοιμασίας ή ανάπτυξης μέχρι την εγκατάσταση μόνιμων οδών διαφυγής και την τοποθέτηση πυροσβεστήρων και συσκευών αυτοδιάσωσης στα οχήματα.

Καθώς αυτές οι πρακτικές προτάσεις έχουν τεχνικό χαρακτήρα, θα συζητηθούν με τη μόνιμη ομάδα εργασίας για τα ορυχεία και τις άλλες εξορυκτικές βιομηχανίες με σκοπό την αξιολόγηση οποιασδήποτε ανάγκης για τεχνική προσαρμογή της οδηγίας (άρθρο 11 της οδηγίας 92/104/ΕΟΚ).

9. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Παρ' όλο που η εφαρμογή των δύο οδηγιών στα 15 κράτη μέλη τα οποία αφορούν φαίνεται σχετικά ικανοποιητική και τα ποσοστά των ατυχημάτων στον τομέα των εξορυκτικών βιομηχανιών μειώνονται, οι αριθμοί των ατυχημάτων και των περιπτώσεων επαγγελματικών ασθενειών που προκύπτουν είναι απαράδεκτα υψηλοί και οι εργαζόμενοι εξακολουθούν να διατρέχουν μεγάλους κινδύνους στον εν λόγω τομέα.

Για να βελτιωθεί η κατάσταση, η κοινοτική στρατηγική για το 2007-12 ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να θεσπίσουν εθνικές στρατηγικές θέτοντας ποσοτικούς στόχους για τη μείωση των εργατικών ατυχημάτων και των επαγγελματικών ασθενειών, να επικεντρωθούν σε τομείς και εταιρείες με το χειρότερο ιστορικό, όπως ο τομέας της εξορυκτικής βιομηχανίας, και να εστιάσουν την προσοχή τους στους πιο κοινούς κινδύνους και στους πιο ευάλωτους εργαζόμενους.

Όπως και σε άλλους τομείς, φαίνεται ότι υπάρχει σαφής διαχωρισμός μεταξύ των τύπων των εταιρειών: οι μεγαλύτερες εταιρείες, ιδιαίτερα στον τομέα των γεωτρήσεων, εμφανίζουν σχετικά καλές επιδόσεις, ενώ οι ΜΜΕ, ιδιαίτερα στον τομέα της εξόρυξης διακοσμητικών πετρωμάτων από λατομεία, δεν φαίνονται τόσο καλά εξοπλισμένες για τη θέσπιση αποτελεσματικής πολιτικής για την υγεία και την ασφάλεια.

Οι εταιρείες πρέπει σαφώς να δώσουν μεγαλύτερη προτεραιότητα στην υγεία και την ασφάλεια. Πέρα από τους κοινωνικούς/ηθικούς προβληματισμούς, υπάρχουν σημαντικοί οικονομικοί λόγοι για τους οποίους οι εταιρείες πρέπει να θεσπίσουν μια πολιτική για την πρόληψη των ατυχημάτων και των επαγγελματικών ασθενειών. Μια ορθή πολιτική πρόληψης θα επιφέρει σαφή οικονομικά οφέλη: οι εταιρείες πρέπει να συνειδητοποιήσουν ότι είναι ανάγκη να εξετάζουν όχι μόνο το κόστος των ασφαλίστρων και των προληπτικών μέτρων, αλλά και το πιο έμμεσο κόστος που προκύπτει από τα ατυχήματα και τις επαγγελματικές ασθένειες (όπως δαπάνες οι οποίες σχετίζονται με την αντικατάσταση ενός εργαζόμενου, την απώλεια παραγωγής και τη ζημιά που προκαλείται από μια αρνητική δημόσια εικόνα), που μπορεί να είναι κατά πολύ υψηλότερο. Θεωρούμενες υπό ένα τέτοιο ρεαλιστικό πρίσμα, οι επενδύσεις σε προληπτικά μέτρα φαίνονται μάλλον μικρές και οι εταιρείες μπορεί να τείνουν περισσότερο προς την πραγματοποίησή τους. Τα κράτη μέλη πρέπει να αναλάβουν πιο ενεργή δράση στην ευαισθητοποίηση των εταιρειών για τέτοιους προβληματισμούς.

Οι γνώσεις για την υγεία και την ασφάλεια πρέπει να διαδοθούν με περισσότερη ομοιομορφία μεταξύ των εταιρειών διαφορετικού τύπου και μεγέθους. Αυτό θα μπορούσε να αποτελεί ένα καθήκον για τα κράτη μέλη, τα οποία θα μπορούσαν να το αναλάβουν καταρτίζοντας κατευθυντήριες γραμμές και παρέχοντας βοήθεια και κατάρτιση στις μικρότερες εταιρείες, ειδικότερα, για την εφαρμογή αποτελεσματικής πολιτικής υγείας και ασφάλειας. Για να σημειωθεί πρόοδος σε αυτόν τον τομέα, η συμβουλευτική επιτροπή για την ασφάλεια και την

υγεία στην εργασία και η ειδική της μόνιμη ομάδα εργασίας για τα ορυχεία και τις άλλες εξορυκτικές βιομηχανίες[18] θα μπορούσαν να ασχοληθούν με το ιδιαίτερο ζήτημα της κατάρτισης. Όπως δηλώνεται στην κοινοτική στρατηγική για το 2007-12, η Επιτροπή θα εμβαθύνει περισσότερο στα συγκεκριμένα προβλήματα τα οποία σχετίζονται με τις υπεργολαβίες. Η εμπειρία από τις υπεργολαβίες στον τομέα αυτό θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί και σε άλλους τομείς. Εν προκειμένω, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ο ρόλος των ανθρώπων και τα όριά τους σε ένα περιβάλλον το οποίο κυριαρχείται ολοένα και περισσότερο από την προηγμένη τεχνολογία.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι η παρούσα έκθεση, η οποία βασίζεται σε πληροφορίες από την ΕΕ-15, περιλαμβάνει επίσης χρήσιμες προτάσεις για τα 12 κράτη μέλη που προσχώρησαν εν τω μεταξύ στην ΕΕ. Τα πρόσφατα ατυχήματα σε μονάδες εξόρυξης αποδεικνύουν την ανάγκη για περαιτέρω βελτίωση της κατάστασης.

Ένα συμπέρασμα το οποίο μπορεί να εξαχθεί από την παρούσα αξιολόγηση είναι η σπουδαιότητα του ρόλου των εκπροσώπων των εργαζομένων και η ανάγκη ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών. Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την Ασφάλεια και την Υγεία στην Εργασία του Μπιλμπάο θα μπορούσε να συμβάλει στη διάδοση συγκεκριμένων και στοχευμένων πληροφοριών, ειδικά στα κράτη μέλη τα οποία πρόσφατα προσχώρησαν στην ΕΕ.

Εν τω μεταξύ, αρκετά κράτη μέλη τονίζουν ότι δεν είναι απαραίτητη για την ώρα η τροποποίηση των οδηγιών, πιθανώς λόγω της γενικής διατύπωσής των οδηγιών, η οποία τους δίνει τη δυνατότητα εφαρμογής σε ένα ευρύ φάσμα περιπτώσεων. Σύμφωνα με τις πληροφορίες οι οποίες παρουσιάζονται στην παρούσα έκθεση, η Επιτροπή συμφωνεί ότι επί του παρόντος δεν χρειάζεται να τροποποιηθούν οι οδηγίες.

Η Επιτροπή καλεί τη συμβουλευτική επιτροπή για την ασφάλεια και την υγεία στην εργασία μέσω της μόνιμης ομάδας εργασίας για τα ορυχεία και άλλες εξορυκτικές βιομηχανίες να συναγάγει συμπεράσματα από την παρούσα αξιολόγηση.

[18] Άρθρο 6 παράγραφος 4 της απόφασης του Συμβουλίου, της 22ας Ιουλίου 2003, για την ίδρυση Συμβουλευτικής Επιτροπής για την Ασφάλεια και την Υγεία στο Χώρο Εργασίας, ΕΕ C 218 της 13.9.2003, σ. 1.