KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 3.9.2009
KOM(2009) 449 v konečném znění

ZPRÁVA KOMISE RADĚ, EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

o praktickém provádění směrnic v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci 92/91/EHS (těžba nerostných surovin pomocí vrtů) a 92/104/EHS (povrchová a hlubinná těžba nerostných surovin)

ZPRÁVA KOMISE RADĚ, EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

o praktickém provádění směrnic v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci 92/91/EHS (těžba nerostných surovin pomocí vrtů) a 92/104/EHS (povrchová a hlubinná těžba nerostných surovin)

1. ÚVOD

Touto zprávou plní Komise svůj závazek[1] posoudit praktické provádění uvedeného předpisového rámce, aby bylo možné je zdokonalit. Vychází především z národních zpráv předložených jednotlivými členskými státy[2] a z nezávislé odborné zprávy, v níž je vyhodnoceno praktické provádění obou zmíněných směrnic v dotčených soukromých a/nebo veřejných hospodářských odvětvích. Rovněž čerpá z evropských statistických údajů a průzkumů, které se zabývají pracovními úrazy a nemocemi z povolání[3], a z informací Komise o provádění směrnic.

Toto posouzení se vztahuje na provádění a uplatňování dvou směrnic výlučně v EU-15, konkrétně směrnice Rady 92/91/EHS ze dne 3. listopadu 1992 o minimálních požadavcích na zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců v těžebním vrtném průmyslu[4] a směrnice Rady 92/104/EHS ze dne 3. prosince 1992 o minimálních požadavcích na zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců v povrchovém a hlubinném těžebním průmyslu[5]. Komise zastává názor, že toto posouzení může být rovněž zdrojem užitečných informací o uplatňování uvedených směrnic pro 12 členských států, které mezitím přistoupily k EU.

Těžební průmysl nespadá do oblasti působnosti směrnice 89/654/EHS o minimálních požadavcích na bezpečnost a ochranu zdraví na pracovišti (první samostatná směrnice ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS). Je pravděpodobné, že jsou zaměstnanci v tomto odvětví vystaveni obzvláště vysokým úrovním rizika, proto pro ně existují samostatná zvláštní ustanovení ve dvou samostatných směrnicích (směrnice 92/91/EHS a 92/104/EHS) ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 89/391/EHS o zavádění opatření pro zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců při práci.

---

1 Ve sdělení s názvem Zlepšení kvality a produktivity práce: strategie Společenství pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci na období 2007–2012, KOM(2007) 62 v konečném znění ze dne 21. února 2007.

2 Zaslány Komisi podle článku 12 směrnice 92/91/EHS a článku 13 směrnice 92/104/EHS. Uvedené články byly následně zrušeny směrnicí 2007/30/ES. Téměř ve všech členských státech se na přípravě zpráv podíleli sociální partneři. Národní zprávy nepředložila Belgie a Lucembursko.

3 Evropská statistika pracovních úrazů (European Statistics on Accidents at Work, ESAW), údaje o uznaných nemocech z povolání (European Occupational Diseases Statistics, EODS), šetření o pracovních silách (Labour Force Survey, LFS) provedené Eurostatem. Nařízení (ES) č. 1338/2008 o statistice Společenství v oblasti veřejného zdraví a bezpečnosti a ochrany zdraví při práci (Úř. věst. L 354, 31.12.2008, s. 70), které bylo nedávno přijato, stanoví těsnou spolupráci Eurostatu a příslušných vnitrostátních subjektů za účelem harmonizovaného shromažďování a zpracovávání údajů v celé EU.

4 Úř. věst. L 348, 28.11.1992, s. 9.

5 Úř. věst. L 404, 31.12.1992, s. 10.

Směrnice 92/91/EHS se vztahuje konkrétně na bezpečnost a ochranu zdraví zaměstnanců v těžebním průmyslu, který se zabývá průzkumem a dobýváním nerostných surovin pomocí vrtů (na souši či na moři), směrnice 92/104/EHS se vztahuje na zbývající odvětví těžebního průmyslu, tj. na průzkum a dobývání nerostných surovin v povrchových či hlubinných dolech a lomech.

V souladu s čl. 1. odst. 2 směrnic 92/91/EHS a 92/104/EHS se směrnice 89/391/EHS v plném rozsahu vztahuje na oblasti, na něž se vztahují dvě uvedené směrnice.

Jelikož si jsou obě směrnice v mnoha ohledech podobné, pokud jde o praktické provádění, bude se jimi tato zpráva zabývat samostatně pouze tehdy, bude-li třeba zdůraznit zvláštní aspekt jedné či druhé směrnice.

2. PRÁVNÍ ÚČINKY

Ze zpráv členských států vyplývá, že směrnice měly formální dopad (zjednodušení a kodifikace) ve všech členských státech a přiměly tyto státy k tomu, aby konsolidovaly a aktualizovaly stávající právní předpisy.

Pokud jde o obsah: většina členských států již disponovala právními předpisy v této oblasti, směrnice však do vnitrostátních právních předpisů zavedly důležité nové koncepce (např. dokument o bezpečnosti a zdraví). V jednom členském státě, Irsku, vedlo provedení směrnic k tomu, že se z porušení právních předpisů v této oblasti, která do té doby představovala pouze porušení předpisů podle soukromého práva, stala porušení předpisů také podle práva trestního.

3. OPATŘENÍ NA ZVYŠOVÁNÍ POVĚDOMÍ A DOPROVODNÁ OPATŘENÍ

Ve všech členských státech byla zveřejněna vnitrostátní opatření provádějící směrnice a byly uspořádány kampaně na zvyšování povědomí a prováděny další činnosti, např. distribuce brožur, pokynů a tiskových zpráv, byly organizovány semináře a konference s cílem poskytnout orgánům, zaměstnavatelům a zaměstnancům odbornou přípravu, pokud jde o koncepce obsažené ve směrnicích. V některých případech byly tyto informace dotčeným společnostem poskytnuty přímo.

Sociální partneři šíří informace o pravidlech formou dokumentů (např. pokyny s příklady osvědčených postupů) a odbornou přípravu poskytují prostřednictvím konferencí a seminářů.

Celkově byly výše uvedené informační kampaně vyhodnoceny jako uspokojivé: přispěly k vyššímu povědomí o pravidlech a společnostem pomohly vyvinout kulturu prevence pracovních úrazů a nemocí z povolání.

4. PROVÁDĚNÍ

Navzdory tomu, že byla každá z obou směrnic předem důkladně konzultována se sociálními partnery a směrnice byly jednomyslně přijaty Radou, přibližně polovina členských států nesplnila lhůty pro provedení. Komise proti těmto členských státům zahájila řízení o nesplnění povinnosti podle článku 226 Smlouvy o ES, což v některých případech vedlo k tomu, že Soudní dvůr vydal rozsudky před dokončením provádění.

Zdá se, že z analýzy souladu vnitrostátních právních předpisů se směrnicemi ES vyplývá, že až na určité výjimky byly požadavky směrnic obecně důsledně provedeny. Byly zjištěny určité nedostatky, pokud jde o odpovědnost zaměstnavatelů v případech, kdy na pracovišti současně působí zaměstnanci různých podniků (čl. 3 odst. 3 směrnic), lékařský dohled (článek 8 směrnic), odchylku pro těžbu pomocí plovoucích rypadel (článek 12 směrnice 92/104/EHS) a určité body v přílohách, kdy přiznaná ochrana nesplňovala minimální požadavky stanovené směrnicemi.

5. PRAKTICKÁ OPATŘENÍ: PROVÁDĚNÍ OBOU SMĚRNIC V PRAXI

Hlavní aspekty

V těžebním průmyslu působí široká škála společností, jak velkých, tak malých, a s velmi odlišnými vlastnostmi. Např. v odvětví těžby na moři pomocí vrtů jsou společnosti převážně velké mezinárodní firmy, naopak v odvětví těžby a dobývání okrasných kamenů působí řada malých podniků v rodinném vlastnictví. Každý druh společnosti se vyznačuje odlišnými rysy a politika v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví v každém z nich je přizpůsobena konkrétní situaci.

Navzdory snahám o zlepšení bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců je těžební průmysl stále vysoce rizikové odvětví, a to jak z hlediska pracovních úrazů, tak nemocí z povolání.

Podle studie uvedené v nezávislé odborné zprávě[6] je přibližně 10 % úrazů při těžbě (směrnice 92/104/EHS) zapříčiněno technickými nedostatky, např. zařízením, které nesplňuje normy, a zbývajících 90 % je způsobeno nedostatky organizačními, např. nejasnými příkazy a chybami zaměstnanců při odhadu nebezpečí.

Z posouzení obecné situace ve velkých a středních společnostech v těžebním průmyslu je zřejmé, že mezi členskými státy či odvětvími těžebního průmyslu neexistují žádné výrazné rozdíly, pokud jde o hlavní minimální požadavky na bezpečnost stanovené ve směrnicích. Zdá se, že celkové uplatňování, pokud jde o dokument o bezpečnosti a zdraví, odpovědnost koordinujícího zaměstnavatele, školení zaměstnanců a dozor nad nimi a nouzová bezpečnostní opatření, je uspokojivé.

Na druhé straně mají menší společnosti zpravidla nedostatek finančních zdrojů a znalostí nutných k účinné politice v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví. Přesto se zdá, že ze zpráv členských států vyplývá, že např. kromě snah orgánů zdokonalit a zjednodušit určité správní postupy pro malé a střední podniky nepřijaly členské státy zvláštní pravidla, která by se vztahovala na specifické rysy malých a středních společností. Členské státy pro malé a střední podniky rovněž uspořádaly zvláštní informační kampaně. V jednom členském státě (Portugalsku) platí malé společnosti, které dosahují dobrých výsledků v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, nižší příspěvky na sociální zabezpečení a pojištění.

Ukazuje se, že počet úrazů mohou účinně snížit určitá proaktivní preventivní opatření.

---

[6] Gerhard Czuck, „Prevention 2000 Plus: A successful prevention strategy for better S & H at work in small and middle-sized enterprises“ („Prevence 2000 Plus: strategie úspěšné prevence pro vyšší bezpečnost a ochranu zdraví při práci v malých a středních podnicích“), na konferenci ISSA/Chamber of Mines (důlní komora) s názvem „Mines and Quarries: Prevention of Occupational Injury and Disease Conference“ („Doly a lomy: předcházení pracovním úrazům a nemocem z povolání“), Sandton Conference Centre, Jihoafrická republika, 19.–21. května 2003.

Mezi ně patří školení založená na „případech, kdy téměř došlo k úrazu“ (tj. na událostech, kdy v důsledku nebezpečných pracovních podmínek téměř došlo k úrazu), během nichž dotčení zaměstnanci vyprávějí, k čemu došlo, a také obrázky na pracovišti, na nichž jsou zobrazeny děti, které rodiče pracující v těžebním průmyslu upozorňují na bezpečnost. V některých případech jsou telefonicky zkontaktovány rodiny zaměstnanců, s cílem zdůraznit význam opatření v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci.

Společnosti, které provádějí těžbu pomocí vrtů (směrnice 92/91/EHS), jsou převážně velké a střední. Z hodnocení na pracovišti je patrné, že řízení v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví je v různých společnostech, které působí v různých členských státech, poměrně podobné. Zpravidla si jsou společnosti vědomy zvláštních rizik v tomto odvětví a dokonce i společnosti, které si navzájem konkurují, si obvykle vyměňují informace o otázkách týkajících se bezpečnosti a ochrany zdraví. Součástí každodenního řízení v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví jsou setkání, dozor a pracovní povolení požadovaná v souladu se směrnicí[7] pro povolání, při nichž se pracovník dostává do obzvláště nebezpečných situací.

Společnosti, které se zabývají povrchovou těžbou uhlí, železných rud a průmyslových nerostných surovin (směrnice 92/104/EHS), jsou převážně velké a často využívají automatizované procesy. Obecně v nich převládá názor, že opatření v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví mohou být zdrojem zisků, nikoli pouze nákladů, a náklady bývají zpravidla nižší než náklady spojené s pracovními úrazy a nemocemi z povolání. Pro takovéto společnosti je často velkou výzvou, aby své zaměstnance přesvědčily o významu opatření v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví. Naopak společnosti, které se zabývají dobýváním okrasných kamenů, jsou převážně malé a střední podniky: tyto podniky jsou často v rodinném vlastnictví a mívají tři až deset zaměstnanců, často jsou v nich využívány manuální procesy a jejich zaměstnanci jsou více přímo vystaveni takovým rizikům, jako je prach a padající kameny. Je pravděpodobné, že malé a střední podniky budou opatření v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví považovat za přítěž a břemeno a budou mít tendenci neprovádět požadavky směrnice v plném rozsahu.

RÁMEČEK: Je třeba malé a střední podniky více podpořit při zavádění účinné politiky v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví. Tato podpora by měla být poskytována členskými státy a měla by se účinně zaměřovat na zvláštní rysy dotčených společností. Členské státy by tuto otázku měly začlenit do svých vnitrostátních strategií, které mají být přijaty v rámci strategie Společenství pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci (2007–2012).

Podmínky na pracovišti

Ustanovení čl. 3 odst. 1 písm. a) obou směrnic vyžadují, aby zaměstnavatelé přijali nezbytná opatření pro zajištění bezpečnosti a zdraví zaměstnanců, jimiž zaručí, že jsou pracoviště navržena, vybudována, vybavena, uvedena do provozu, provozována a udržována takovým způsobem, aby zde mohli zaměstnanci zadanou práci vykonávat, aniž by tím byla ohrožena jejich bezpečnosti nebo zdraví nebo bezpečnost a zdraví ostatních zaměstnanců.

Obecně se zdá, že společnosti v těžebním průmyslu tato ustanovení dodržují, pokud jde o ochranu před úrazy, podle všeho však mezi společnostmi v různých členských státech

[7] Bod 2.8 části A přílohy směrnice 92/91/EHS. Bod 1.8 části A přílohy směrnice 92/104/EHS obsahuje obdobná ustanovení.

přetrvávají rozdíly, pokud jde o možné nepříznivé dlouhodobé účinky na zdraví. Tento problém může souviset s nesprávnými pracovními místy, starým zařízením, ručním zacházením s těžkým zařízením či nedostatkem řádné ochrany před nezdravými podmínkami prostředí, např. příliš vysokou či nízkou teplotou, vlhkostí, hlukem, vibracemi či prachem. K některým z těchto problémů dochází, jelikož modernizace zařízení může být velmi nákladná a/nebo může být v určitých případech příčinou praktických potíží nebo nebyli dotčení zaměstnanci dostatečně odborně připraveni.

Situace je poměrně příznivá, pokud jde o těžbu pomocí vrtů (směrnice 92/91/EHS), neboť v tomto odvětví je zastaralé zařízení často nahrazováno novým, mechanizované procesy zlepšují situaci na pracovištích, v nichž by mohlo hrozit nebezpečí, a jsou přijímána opatření ke snížení hluku a omezení znečišťujících látek.

Kvalifikace zaměstnanců

Podle čl. 3 odst. 1 písm. c) obou směrnic musí zaměstnavatelé přijmout nezbytná opatření, aby práce, které zahrnují mimořádné riziko, byly svěřovány pouze způsobilým zaměstnancům a byly prováděny podle zadaných pokynů.

Podle hodnocení na pracovišti mívají společnosti obvykle zavedena pravidla, pokud jde o kvalifikace nutné k výkonu zvláštních úkolů.

Pokud jde o těžbu pomocí vrtů (směrnice 92/91/EHS), v odvětví těžby na moři existují předpisy, které od zaměstnanců vyžadují, aby disponovali osvědčením o odborné přípravě, pokud mají vykonávat zvláštní práci či úkoly v případě nouze. Několik členských států a společností kolem Severního moře pracuje na tom, aby dosáhly dohody o požadavcích na odbornou přípravu, což usnadní volný pohyb pracovníků.

RÁMEČEK: Vnitrostátní orgány a sociální partneři v těžebním průmyslu jsou podněcování k tomu, aby zvýšili úsilí o dosažení dohody o požadavcích na odbornou přípravu platných pro zaměstnance v celé EU, které by se odvíjely od rozsahu a/nebo druhu rizika. Pomoc by mohl poskytnout Poradní výbor pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci a jeho stálá pracovní skupina pro hornictví a ostatní odvětví těžebního průmyslu.

Dokument o bezpečnosti a zdraví

Podle čl. 3 odst. 2 obou směrnic, které mají podobné znění, musí zaměstnavatelé zajistit, aby byl vypracován a aktualizován dokument týkající se bezpečnosti a zdraví (dále jen „dokument o bezpečnosti a zdraví“), z něhož zejména vyplývá, že: i) rizika, kterým jsou zaměstnanci na pracovišti vystaveni, jsou zjištěna a vyhodnocena, ii) byla přijata opatření pro dosažení cílů směrnice, iii) projekt, provoz a údržba pracovišť a zařízení jsou bezpečné.

Bylo zjištěno, že jak velké společnosti, tak malé a střední podniky obecně dokument o bezpečnosti a zdraví vyhotovují. Ne všechny společnosti mu však věnují stejnou pozornost, a v délce i obsahu dokumentů o bezpečnosti a zdraví existují značné rozdíly. Kromě toho se zdá, že velmi malé společnosti tento dokument pravidelně neaktualizují. Zdá se, že obecně se dokumenty o bezpečnosti a zdraví vztahují na všechny osoby ve společnosti včetně subdodavatelů a samostatně výdělečně činných osob.

Přínosy dokumentu o bezpečnosti a zdraví jsou obecně uznávány a posouzení rizik zlepšují prevenci pracovních úrazů a nemocí z povolání. K aktualizaci dokumentu o bezpečnosti

a zdraví často dají podnět dotčení zaměstnanci, např. prostřednictvím pracovních listů, do nichž zaznamenávají rizika, jimž čelí. Dokumenty o bezpečnosti a zdraví může být nutné aktualizovat v návaznosti na vyšetřování úrazů, zprávy a hloubkové analýzy případů, kdy k úrazu téměř došlo, a na diskuse se zaměstnanci, během nichž mohou zaměstnanci vyjádřit své představy o tom, jak lze situaci zlepšit.

Některé subjekty odpovědné za vynucování předpisů se snaží dokumenty o bezpečnosti a zdraví harmonizovat, např. pomocí standardní šablony. Např. někteří dodavatelé zabývající se těžbou pomocí vrtů v Severním moři vypracovali podle směrnice 92/91/EHS po poradě se subjekty odpovědnými za vynucování předpisů v dotčených zemích[8] společnou šablonu pro dokument o bezpečnosti a zdraví. V důsledku toho nebude nutné vypracovat nové dokumenty v případech, kdy je například vrtná plošina přemístěna přes hranice za účelem výkonu obdobných úkonů (pokud nedojde ke změně pracovních podmínek), což usnadní postupy jak příslušným společnostem, tak subjektům odpovědným za vynucování předpisů.

V politice společností v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví mohou mít důležitou úlohu zástupci zaměstnanců. Z hodnocení na pracovišti vyplynulo, že zaměstnanci a zástupci zaměstnanců jsou v otázkách dokumentu o bezpečnosti a zdraví zpravidla konzultováni, třebaže ne vždy a ne ve stejné míře. Z hodnocení bylo rovněž patrné, že zástupci zaměstnanců byli v určitých případech poněkud neochotni využít svůj vliv. Hodnocení také naznačuje, že tato skutečnost může být způsobena nedostatkem odborné přípravy či zkušeností, pokud jde o celkovou politiku společnosti v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví: někteří zástupci zaměstnanců mohou být zaměřeni na řešení praktických problémů, např. problémů týkajících se úrovní mzdy, pracovní doby a bezpečnosti práce a jistoty pracovního místa a mohou mít méně zkušeností se zaváděním kultury prevence ve společnosti.

RÁMEČEK: K usnadnění přípravy účinných dokumentů o bezpečnosti a zdraví a nastolení kultury prevence ve společnostech je zapotřebí více praktických informací, zejména v malých a středních podnicích, a je nutné, aby zástupci zaměstnanců měli vyšší povědomí o významu dokumentu o bezpečnosti a zdraví.

Subdodavatelé a osoby samostatně výdělečně činné

Ustanovení čl. 3 odst. 3 obou směrnic jsou totožná a stanoví, že pokud na pracovišti současně působí zaměstnanci různých podniků, je každý zaměstnavatel odpovědný za záležitosti podléhající jeho kontrole. Kromě toho zaměstnavatel, který odpovídá za dané pracoviště, koordinuje provádění všech opatření týkajících se bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců a tato opatření vymezí v dokumentu o bezpečnosti a zdraví.

Z hodnocení bylo patrné, že jsou stále častěji využíváni subdodavatelé a že koordinace prací není vždy uspokojivá. Společnosti využívající subdodavatele nicméně obvykle ověří, jaké mají subdodavatelé zkušenosti a zda rozumějí požadavkům týkajícím se bezpečnosti a ochrany zdraví. Generální dodavatel může rovněž stanovit, že bude prováděno povinné bezpečnostní školení a že bude toto školení pravidelně aktualizováno.

Zdá se, že k problémům příležitostně dochází, protože pracovníci najatí subdodavatelem, a to zpravidla na dočasnou či sezónní práci, nejsou odborně připraveni, což by mohlo být vysvětlením vysokého počtu pracovních úrazů těchto pracovníků. Zdá se však, že v této

[8] Dánsko, Německo, Nizozemsko, Norsko a Spojené království.

oblasti jsou potíže s využíváním subdodavatelů menší než v jiných vysoce rizikových odvětvích, například ve stavebnictví.

RÁMEČEK: Vzhledem k problémům spojeným s využíváním subdodavatelů v těžebním průmyslu a v dalších odvětvích a k prohlášení ve strategii Společenství na období 2007–2012 se Komise bude zabývat konkrétními potížemi při využívání subdodavatelů. Osvědčené postupy v tomto odvětví by mohly být přínosné také pro jiná odvětví a na úrovni EU by je bylo možné prosazovat prostřednictvím Poradního výboru pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci, jeho stálé pracovní skupiny pro hornictví a ostatní odvětví těžebního průmyslu a Výboru pro odvětvový sociální dialog v těžebním průmyslu.

Boj s požárem a záchrana

Články 4 a 5 obou směrnic jsou totožné a stanoví zvláštní minimální požadavky na ochranu proti požárům, výbuchům a zdraví škodlivým látkám v ovzduší a na únikové a záchranné prostředky.

Tyto požadavky jsou podle všeho v praxi obecně plněny, a to díky montáži hasicích přístrojů a pořádáním požárních cvičení a sestavením zvláštních požárních a/nebo záchranných skupin. Příležitostně jsou na přepravní pásy upevněna čidla tření, aby se zabránilo přehřívání.

Při záchraně je kromě shromažďovacích míst a nouzových krytů často používána pohotovostní doprava (sanitky a helikoptéry). Zkušenosti potvrzují význam únikových a záchranných prostředků včetně záchranných skupin, které se často při své činnosti dostávají do krajně nebezpečných podmínek, např. bezprostředně po výbuchu.

Lékařský dohled

Články 8 obou směrnic vyžadují, aby byla zaměstnancům zajištěna lékařská prohlídka před tím, než jim jsou přiděleny úkoly v těžebním průmyslu, a v pravidelných odstupech. Směrnice rovněž podotýkají, že takováto opatření budou zavedena v souladu s vnitrostátními právními předpisy a/nebo zvyklostmi.

Lékařský dohled nad zaměstnanci je zpravidla vykonáván podle požadavků směrnic. Převážně je prováděn spíše lékaři zabývajícími se ochranou zdraví při práci než všeobecnými lékaři a může se vztahovat také na jiná témata, než jsou pouze otázky ochrany zdraví při práci, např. na kampaně proti kouření a poradenství ohledně výživy. V některých členských státech jsou stanoveny prohlídky pro zaměstnance v důchodu (např. pro bývalé horníky v pětiletých odstupech).

Vynucování právních předpisů

Ve většině členských států odpovídají za vynucování vnitrostátních právních předpisů provádějících směrnice inspektoráty práce. V některých členských státech se však inspektoráty práce těžebním průmyslem nezabývají: místo toho jsou zřízeny zvláštní subjekty, které vykonávají nad tímto odvětvím dohled, a to často kvůli poměrnému významu tohoto odvětví pro hospodářství a zvláštním rizikům, která v tomto odvětví vyvstávají. Vynucovací orgány odpovědné za dohled nad bezpečností a ochranou zdraví zaměstnanců by možná mohly užitečným způsobem koordinovat své činnosti a vyměňovat si informace včetně informací o know-how, jelikož jednotlivá oddělení se mohou zabývat odlišnými oddíly *acquis* v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví a nemusí mít vždy představu o celkové situaci.

Inspektorát práce může například vynucovat rámcovou směrnici 89/391/EHS, báňský inspektorát pak vynucuje směrnice 92/91/EHS a 92/104/EHS.

Velké společnosti často mívají finanční a organizační zdroje nutné k zavedení účinné politiky v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví a obvykle jsou v pravidelném styku s vynucovacími orgány.

RÁMEČEK: V členských státech může existovat několik vynucovacích orgánů, které se zabývají vynucováním právních předpisů vztahujících se na těžební průmysl. Je třeba zlepšit vzájemnou spolupráci těchto subjektů v jednotlivých členských státech a výměnu informací mezi nimi, aby byly uceleně pokryty všechny aspekty politiky v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví. V tomto ohledu může být nápomocen Výbor vrchních inspektorů práce[9].

6. VŠEOBECNÉ POSOUZENÍ

6.1. Hlavní kladné účinky obou směrnic

Členské státy v národních zprávách zdůraznily, že kladný účinek obou směrnic spočívá v tom, že se zvýšilo povědomí společností o otázkách ochrany bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, zejména prostřednictvím posouzení rizik a dokumentu o bezpečnosti a zdraví, který společnosti přiměl k tomu, aby se prioritně zabývaly politikou bezpečnosti a ochrany zdraví a prevence. Opatření stanovená směrnicemi byla považována za dostatečně vyčerpávající a obecná, aby bylo možné pružně se vyrovnávat s riziky, která v dotčených společnostech vyvstávají. Další zdůrazněnou výhodou byla skutečnost, že minimální požadavky v celé EU zabránily tomu, aby mezi sebou společnosti soutěžily v otázkách norem týkajících se bezpečnosti a ochrany zdraví, jelikož je všechny společnosti musí uplatňovat.

Jeden z důležitých účinků směrnic spočívá v tom, že společnosti začínají uplatňovat obecnou politiku v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví. Rovněž byla za důležitou kladnou inovaci zavedenou směrnicemi považována ustanovení o koordinaci opatření v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví na pracovištích, kde působí zaměstnanci různých podniků.

Zdá se, že se díky směrnici 92/104/EHS (o hornictví) zejména v určité míře zlepšily zdravotní a bezpečnostní podmínky v malých a středních podnicích, které působí v malých lomech; společnosti tohoto typu se podle všeho touto otázkou před přijetím směrnice nezabývaly.

6.2. Hlavní potíže při provádění

Jak je uvedeno výše, byla celkově oceněna pružnost, kterou směrnice umožňují, ačkoli tato pružnost může znamenat, že společnosti obtížně určí přesnou normu požadované bezpečnosti zaměstnanců a ochrany zdraví a že budou obtížně uplatňovat ustanovení směrnic v praxi. Kromě toho zpráva podotýká, že volnost, kterou směrnice 92/91/EHS členským státům ponechává, může vést v jednotlivých členských státech k rozdílům při provádění, a v důsledku těchto rozdílů může dojít k situacím, kdy jsou určité podmínky v jednom členském státě přijímány, v jiném však nikoli.

---

[9] Rozhodnutí Komise ze dne 12. července 1995 o zřízení Výboru vrchních inspektorů práce (Úř. věst. L 188, 9.8.1995, s. 11).

Zaměstnavatelé poukazují na fakt, že v některých případech dokument o bezpečnosti a zdraví kopíruje požadované dokumenty, například u povolení k důlní těžbě. Tento problém může souviset s prováděním směrnic v jednotlivých členských státech a bylo by možné jej vyřešit kombinací různých dokumentů požadovaných pro různé operace v těžebním průmyslu za předpokladu, že plně vyhovují požadavkům dokumentu o bezpečnosti a zdraví.

RÁMEČEK: Aby bylo možné snížit byrokratickou zátěž, měly by členské státy zvážit, zda nesloučí dokument o bezpečnosti a zdraví s jinými dokumenty požadovanými pro různé operace v těžebním průmyslu, aby společnosti nebyly nuceny vyhotovovat několik samostatných dokumentů podobné povahy.

Malé a střední podniky mají zjevně sklon považovat provádění požadavků směrnic výlučně za zátěž. Mají tendenci soustředit se na náklady na úrazové pojištění a preventivní opatření a zpravidla přehlížejí skryté budoucí náklady, které by mohly být ještě vyšší, např. náklady vyplývající ze ztráty produkce a náklady na materiály a reorganizaci, které jsou požadovány v důsledku pracovních úrazů a nemocí z povolání.

Ze zpráv členských států a hodnocení na pracovišti je patrné, že se zaměstnavatelé v některých členských státech vyhýbají ohlašování všech úrazů, které by ohlášeny být měly. Mohou se ohlášení vyhýbat z důvodů spojených s pověstí společnosti nebo aby se vyhnuli smluvním pokutám. To znamená, že orgány nezískají přesnou představu o situaci v dotčeném odvětví, a tudíž nebudou moci zaručit, že bude zlepšena ochrana zaměstnanců. Nehlášení úrazů představuje problém, který je třeba řešit v souvislosti se zlepšením způsobu fungování vynucovacích orgánů.

Ze zpráv členských států rovněž vyplývá, že se zaměstnavatelé mohou kvůli nákladům vyhýbat modernizaci zařízení, a při hodnocení na pracovišti bylo zjištěno, že někteří zaměstnavatelé považují otázky dopadu na životní prostředí za vyšší prioritu než otázky bezpečnosti a ochrany zdraví zaměstnanců.

Zdá se, že subjekty odpovědné za vynucování předpisů uplatňují stejný přístup k malým a středním podnikům jako k velkým firmám, a to bez ohledu na často omezené zdroje a zvláštní rysy menších společností. Dojde-li k úrazu, má možné poškození veřejné pověsti velké společnosti silnější odrazující účinek než pokuta. Podle některých zaměstnavatelů se subjekty odpovědné za vynucování předpisů příliš soustředí na bezpečnost zařízení a opomíjejí odbornou přípravu zaměstnanců (organizační aspekty, odborná příprava a prosazování kultury bezpečnosti).

Zaměstnanci jsou zpravidla v určitých fázích přípravy a/nebo používání dokumentu o bezpečnosti a zdraví konzultováni, avšak v různé míře a nesystematicky. Směrnice činí z projednávání se zaměstnanci požadavek, zdá se však, že zcela splněn je jen zřídka.

7. POSOUZENÍ ÚČINNOSTI PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

Je obtížné prokázat existenci objektivní souvislosti mezi prováděním směrnic v těžebním průmyslu a zlepšeními, k nimž došlo v oblasti pracovních úrazů a nemocí z povolání. Veškeré pokusy jsou ztěžovány skutečností, že k úrazům a nemocem z povolání dochází v důsledku mnoha dalších faktorů, nikoli pouze faktorů, na něž se vztahují pravidla stanovená směrnicemi.

Rovněž je třeba vzít v potaz skutečnost, že nemoci z povolání bývají často diagnostikovány dlouho poté, co byl zaměstnanec vystaven rizikovému faktoru, a směrnice obsahují určitá nová ustanovení, zatímco jiná ustanovení vycházejí ze stávajících vnitrostátních právních předpisů. Proto není snadné dopad směrnic změřit.

Jak je uvedeno výše, navzdory vyvinutému úsilí je těžební průmysl stále vysoce rizikovým odvětvím.

a) Dopady na situaci týkající se pracovních úrazů a nemocí z povolání

Těžební průmysl je z hlediska pracovních úrazů vysoce rizikový. Míra výskytu[10] pracovních úrazů v tomto odvětví je značně vyšší než průměr ve všech ostatních odvětvích činnosti: z hlediska úrazů, po nichž je pracovník více než tři dny nepřítomen, je více než dvojnásobná (5 500 ve srovnání s 2 500), z hlediska smrtelných úrazů je téměř pětinásobná (14 ve srovnání se 3)[11]. Je zajímavé, že podle odhadů z roku 1986[12] byla míra výskytu smrtelných úrazů v roce 1986 podstatně vyšší (100 ve srovnání se 14 v roce 2005), zdá se tudíž, že počet úrazů od roku 1986 do roku 2005, tedy v období, kdy vstoupily směrnice v platnost, prudce klesal.

Ze statistik[13] vyplývá, že největší příčinou úrazů včetně úrazů smrtelných je pád či sesuv fyzické složky (např. sesuv podzemního tunelu), tento podíl činí 25 % celkového počtu úrazů, zatímco události jako požáry či výbuchy představují – možná neočekávaně – nižší procentní podíly (tj. pod 5 %). Tyto údaje se však týkají *zcela poslední události, která se odchyluje od běžného stavu a je přímou příčinou úrazu:* tato poslední událost mohla být spuštěna jinými událostmi, např. požárem či výbuchem v dole, v důsledku nichž se tunel sesunul. V takovém případě bude jako poslední událost zaznamenán pouze sesuv tunelu, ale původní příčinou mohl být i požár či výbuch.

RÁMEČEK: Stálá pracovní skupina pro hornictví a ostatní odvětví těžebního průmyslu by měla v otázkách úrazů a jejich příčin na úrovni EU úzce spolupracovat s Výborem pro odvětvový sociální dialog v těžebním průmyslu.

Ze všech odvětví činnosti je v odvětví těžebního průmyslu zdaleka nejvyšší výskyt nemocí z povolání, a to i ve srovnání s jinými vysoce rizikovými odvětvími: poměr byl 1 949 ve srovnání se 134 případy ve stavebnictví, 41 v zemědělství a 29 v dopravě. Kromě toho je míra výskytu onemocnění dýchacích cest v tomto odvětví nejvyšší ze všech odvětví činnosti[14].

---

[10] Míra výskytu definovaná podle metodiky evropské statistiky pracovních úrazů (ESAW) představuje počet pracovních úrazů na 100 000 zaměstnaných pracovníků.

[11] Zdroj: GŘ EMPL a dokument Eurostatu s názvem „Příčiny a okolnosti pracovních úrazů v EU“, obr. 1.11, s. 25; údaje Eurostatu, evropské statistiky pracovních úrazů (ESAW) a šetření o pracovních silách (LFS) z roku 2005.

[12] Zdroj: P.A. Walker, „Mining and quarrying in the European Economic Community, the safety and health aspects“ („Hornictví a dobývání v Evropském hospodářském společenství, aspekty bezpečnosti a zdraví“, v dokumentu *Safety and health in mining and quarrying industries: Proceedings of a symposium held in Luxembourg 10 to 12 September 1986 („Bezpečnost a zdraví v odvětví hornictví a dobývání: průběh sympozia ve dne 10. až 12. září 1986 v Lucemburku“)* , 1988, s. 7–8.

[13] Zdroj: Údaje: Eurostat ESAW fáze III z roku 2005.

[14] Zdroj: Eurostat, evropská statistika nemocí z povolání (European Occupational Diseases Statistics, EODS), 2005.

Od doby, kdy byly směrnice přijaty, jsou si společnosti více vědomy aspektů bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, jsou v této oblasti lépe organizovány a zvýšil se stupeň mechanizace, a v důsledku všech těchto faktorů klesl počet pracovních úrazů a nemocí z povolání. Úrovně pracovních úrazů a nemocí z povolání jsou však stále vysoké, což bývá mnohdy způsobeno řadou faktorů:

– zdá se, že ve srovnání s velkými společnostmi vykazují malé a střední podniky, které tvoří většinu společností v tomto odvětví, vyšší počet úrazů;

– zaměstnavatelé v malých společnostech mají často méně znalostí o bezpečnosti a ochraně zdraví při práci;

– zrychluje se pracovní tempo;

– zaměstnavatelé se někdy soustředí na produktivitu či na životní prostředí a opomíjejí ochranu zaměstnanců;

– v některých členských státech roste počet mladých pracovníků a/nebo pracujících přistěhovalců a tito přistěhovalci mívají mnohdy jazykové potíže.

b) Dopad na produktivitu, zaměstnanost a konkurenceschopnost

Většina členských států neposkytla žádné informace o dopadu směrnic na produktivitu, zaměstnanost a konkurenceschopnost. Některé členské státy[15] se domnívají, že opatření produktivitu a konkurenceschopnost zvýšila.

Ze zpráv členských států je patrné, že provádění směrnic je zdrojem podnětů ke zlepšení pracovního prostředí, a díky tomu je práce pro zaměstnance přitažlivější a roste produktivita. Nižší míra výskytu úrazů snižuje absenci v práci, přičemž absence představuje kromě způsobeného lidského utrpení také značnou ztrátu pro ekonomiku.

8. NÁVRHY NA ZLEPŠENÍ

Jelikož jsou směrnice koncipovány obecně, bylo navrženo, aby byly vyvinuty a šířeny praktické pokyny, osvědčené postupy či další informace, které by formulovaly povinnosti podle směrnic.

Pokud jde o dokument o bezpečnosti a zdraví, hodnocení poukazuje na nutnost šablon pro specifická, primárně malá odvětví, např. odvětví dobývání okrasných kamenů. Díky této šabloně se zlepší bezpečnostní a zdravotní podmínky, jelikož společnosti budou moci snadněji připravit dokument o bezpečnosti a zdraví a šablona jim pomůže nalézt způsoby, jako posuzovat a zavádět potřebná zlepšení.

Pokud jde o vynucování, komunikaci s dotčenými společnostmi by mohli usnadnit odborní pracovníci v inspekčních subjektech: návrhy by mohly být přesvědčivější a společnosti by mohly být ochotnější je provádět. To může být důležité také pro průmyslová odvětví, která čelí složitým provozním výzvám. Kromě toho se zdá, že inspektoráty často nedisponují

[15] Řecko a Portugalsko.

dostatečným počtem pracovníků, a proto například nelze každou společnost podrobit jednou za rok inspekci. Společnosti uvádějí, že se inspektoráty často soustředí na odhalení nedostatků a neposkytují žádné návrhy, jak situaci zlepšit, ačkoli jsou vzhledem k tomu, že směrnice byly koncipovány obecně, zapotřebí praktické návrhy. Je nicméně patrné, že inspektoráty vyvíjejí nové způsoby vynucování směrnice 92/91/EHS, které zahrnují audity zvláštních témat, např. pokud jde o pracovní dobu a záchranné operace.

Dochází k potížím při přesunu pracovišť přes hranice, neboť různé členské státy provádějí směrnice odlišným způsobem. V tomto ohledu hodlá Komise sledovat soulad při provádění právních předpisů a v případě potřeby zahájit řízení o nesplnění povinnosti, aby byl napraven nesoulad vnitrostátních ustanovení se směrnicemi ES. Směrnice stanoví minimální požadavky, členské státy však mohou přijmout či zachovat přísnější opatření[16].

Rovněž byly vneseny návrhy, pokud jde o hlubší harmonizaci v tomto odvětví v celé EU, čímž by se podnítilo nastolení rovných podmínek a usnadnil přeshraniční pohyb osob a zařízení. Podle dalšího návrhu má být snížena administrativní zátěž společností, jejíž příčinou je způsob, jímž jsou směrnice prováděny a vynucovány ve členských státech. V rámci probíhajícího akčního programu předloženého Komisí, jehož cílem je snížit administrativní zátěž podniků[17], se od členských států vyžaduje, aby snížily takovouto zátěž společností a aby v tomto ohledu stanovily ambiciózní cíle.

Pokud jde o možné změny směrnice 92/104/EHS (o hornictví), bylo navrženo:

– oddělit těžbu uhlí od dobývání a těžby jiných nerostných surovin, a to kvůli specifickým potížím v těchto dvou odvětvích. Podle dalšího návrhu měly být místo změny směrnice stanoveny praktické pokyny, které by se konkrétně vztahovaly na jednotlivé typy těžebních operací;

– začlenit podrobnější ustanovení o ochraně provozovatelů zařízení před riziky nevybuchlých výbušnin a výbušnin skrytých v hromadách kamení, které mají být odstraněny, o dočasné výstavbě bezpečnostních útočišť či bezpečnostních krytů v tunelech, v nichž probíhají přípravné či vývojové práce, a to do doby, než jsou zřízeny stálé únikové cesty, a ustanovení o vybavení vozidel hasicími a sebezáchrannými přístroji.

Jelikož jsou tyto praktické návrhy technické povahy, budou projednány ve stálé pracovní skupině pro hornictví a ostatní odvětví těžebního průmyslu, aby bylo možné posoudit, zda je nutné směrnici technicky upravit (článek 11 směrnice 92/104/EHS).

9. ZÁVĚRY

Ačkoli se zdá, že provádění obou směrnic v 15 dotčených členských státech je poměrně uspokojivé a míra výskytu úrazů v odvětví těžebního průmyslu se snižuje, počet pracovních úrazů a případů nemocí z povolání je nepřijatelně vysoký a zaměstnanci v tomto odvětví jsou stále vystaveni velkým rizikům.

---

16 Ustanovení čl. 1 odst. 3 rámcové směrnice 89/391/EHS. Viz rovněž rozsudek Soudního dvora ve věci C-84/94 *Spojené království* v *Rada* [1996] Sb. rozh. I-5755, odstavec 17.

17 KOM(2007) 23.

Aby se tato situace zlepšila, vybízí strategie Společenství na období 2007–2010 členské státy, aby přijaly vnitrostátní strategie, v nichž budou stanoveny množstevní cíle pro snížení míry výskytu pracovních úrazů a nemocí z povolání, aby se zaměřily na odvětví a společnosti s nejhoršími výsledky, např. odvětví těžebního průmyslu, a aby se soustředily na nejběžnější rizika a nejzranitelnější zaměstnance.

Zdá se, že stejně jako v jiných odvětví existuje zřetelný rozdíl mezi typy společností: větší společnosti, zejména v odvětví těžby pomocí vrtů, vykazují poměrně dobré výsledky, zatímco malé a střední podniky, zejména v odvětví dobývání okrasných kamenů, jsou podle všeho hůře vybaveny, aby mohly zavést účinnou politiku v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví.

Je zjevně nutné, aby společnosti zařadily otázky bezpečnosti a ochrany zdraví ve svých programech mezi priority. Kromě sociálních/etických úvah existují také důležité finanční důvody, proč by společnosti měly zavést politiku prevence úrazů a nemocí z povolání. Řádná politika prevence bude jednoznačně finančně přínosná: společnostem by mělo být dáno najevo, že je třeba, aby uvažovaly nejen o nákladech na pojistné a preventivní opatření, ale také o více nepřímých nákladech spojených s úrazy a nemocemi z povolání (např. nákladech souvisejících s náhradou pracovníka, ztrátou produkce a škodami způsobenými ztrátou dobré pověsti), které bývají zpravidla mnohem vyšší. Z pragmatického hlediska se investice do preventivních opatření budou jevit spíše menší a společnosti je mohou provádět ochotněji. Je třeba, aby členské státy aktivněji zvyšovaly povědomí společností o takovýchto úvahách.

Znalostmi o otázkách bezpečnosti a ochrany zdraví by měly rovnoměrně disponovat společnosti různých typů a velikostí. To by mohl být úkol pro členské státy, a ty by jej mohly vyřešit tím, že pro menší společnosti vypracují pokyny a poskytnou jim pomoc a odbornou přípravu, a to zejména pokud jde o uplatňování účinné politiky v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví. Aby bylo v této oblasti dosaženo pokroku, mohly by se Poradní výbor pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci a jeho stálá pracovní skupina pro hornictví a ostatní odvětví těžebního průmyslu[18] zabývat zejména otázkami odborné přípravy. Jak je uvedeno ve strategii Společenství na období 2007–2012, Komise se bude důkladněji zabývat specifickými problémy spojenými s využíváním subdodavatelů. Zkušenosti s využíváním subdodavatelů v tomto odvětví by mohly být využity také v jiných odvětvích. V této souvislosti by měla být zohledněna úloha lidí a jejich omezení v prostředí, v němž stále více dominují pokročilé technologie.

Komise se domnívá, že tato zpráva, založená na informacích od států EU-15, rovněž obsahuje užitečné návrhy pro 12 členských států, které mezitím k EU přistoupily. Nedávné důlní havárie prokazují, že je třeba situaci dále zlepšovat.

Jedním ze závěrů, které lze z tohoto posouzení vyvodit, je fakt, že důležitou úlohu mají zástupci zaměstnanců a že je nutné sdílet osvědčené postupy. Při šíření konkrétních, cílených informací, a to zejména členským státům, které přistoupily k EU později, by mohla být nápomocna Evropská agentura pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci v Bilbau.

Členské státy zdůrazňují, že v daném okamžiku není nutné směrnice měnit, pravděpodobně kvůli obecnému znění směrnic, které umožňuje, aby se vztahovaly na širokou škálu situací.

---

[18] Ustanovení čl. 6 odst. 4 rozhodnutí Rady ze dne 22. července 2003, kterým se zřizuje Poradní výbor pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci, Úř. věst. C 218, 13.9.2003, s. 1.

Vzhledem k informacím obsaženým v této zprávě Komise souhlasí s tím, že v současnosti není nutné směrnice měnit.

Komise prostřednictvím stálé pracovní skupiny pro hornictví a ostatní odvětví těžebního průmyslu vyzývá Poradní výbor pro bezpečnost a ochranu zdraví při práci, aby z tohoto hodnocení vyvodil závěry.