EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 3.9.2009
KOM(2009) 449 lõplik

KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE, EUROOPA PARLAMENDILE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

töötervishoiu ja tööohutuse direktiivide 92/91/EMÜ (puurides maavarasid kaevandavad tööstused) ja 92/104/EMÜ (maa peal ja maa all maavarasid kaevandavad tööstused) praktilise rakendamise kohta

KOMISJONI ARUANNE NÕUKOGULE, EUROOPA PARLAMENDILE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

töötervishoiu ja tööohutuse direktiivide 92/91/EMÜ (puurides maavarasid kaevandavad tööstused) ja 92/104/EMÜ (maa peal ja maa all maavarasid kaevandavad tööstused) praktilise rakendamise kohta

1. SISSEJUHATUS

Käesoleva aruandega täidetakse komisjoni ülesanne[1] hinnata õigusliku raamistiku rakendamist eesmärgiga muuta see paremaks. Aruanne põhineb liikmesriikide[2] esitatud riiklikel aruannetel ja sõltumatu eksperdi hinnangul kahe direktiivi praktilise rakendamise kohta asjaomases avalikus ja/või erasektoris. Aruanne põhineb ka Euroopa tööõnnetuse ja kutsehaigusi käsitlevatel statistilistel andmetel ja ülevaadetel[3] ning komisjoni esitatud andmetel direktiivide ülevõtmise kohta.

Käesolevas hinnangus käsitletakse kahe direktiivi, nõukogu 3. novembri 1992. aasta direktiivi 92/91/EMÜ (puurides maavarasid kaevandavate tööstuste töötajate ohutuse ja tervisekaitse tõhustamise miinimumnõuete kohta)[4] ja nõukogu 3. detsembri 1992. aasta direktiivi 92/104/EMÜ (maa peal ja maa all maavarasid kaevandavate tööstuste töötajate ohutuse ja tervisekaitse tõhustamise miinimumnõuete kohta)[5] ülevõtmist ja rakendamist EL 15-s. Komisjon on arvamusel, et selles hinnangus võib leiduda direktiivide rakendamise kohta kasulikke soovitusi ka vahepeal Euroopa Liitu astunud kaheteistkümnele liikmesriigile.

Mäetööstus ei kuulu nõukogu direktiivi 89/654/EMÜ, milles käsitletakse töökohale esitatavaid ohutuse ja tervishoiu miinimumnõudeid (esimene üksikdirektiiv direktiivi 89/391/EMÜ artikli 16 lõikes 1 määratletud tähenduses) kohaldamisalasse. Nimetatud sektori töötajad puutuvad tõenäoliselt kokku eriti kõrge ohutasemega, mistõttu on nende kohta kehtestatud erisätted kahes üksikdirektiivis (direktiivid 92/91/EMÜ ja 92/104/EMÜ) direktiivi 89/391/EMÜ (töötajate töötervishoiu ja tööohutuse parandamist soodustavate meetmete kehtestamise kohta) artikli 16 lõikes 1 määratletud tähenduses.

Direktiivi 92/91/EMÜ kohaldatakse konkreetselt puurkaevandamise teel (maismaal ja puurlavadelt) maavarade ammutamise ja leiukohtade uurimisega tegelevate töötajate

---

1 Teatises „Töö kvaliteedi ja produktiivsuse parandamine: ühenduse töötervishoiu ja tööohutuse strateegia aastateks 2007–2012, KOM(2007)62 (lõplik), 21. veebruar 2007.

2 Komisjonile esitatud vastavalt direktiivi 92/91/EMÜ artiklile 12 ja direktiivi 92/104/EMÜ artiklile 13. Hiljem tunnistati need artiklid kehtetuks direktiiviga 2007/30/EÜ. Peaaegu kõikides liikmesriikides võtsid aruande koostamisest osa tööturu osapooled. Belgia ja Luksemburg ei esitanud riiklikku aruannet.

3 European Statistics of Accidents at Work (Euroopa tööõnnetuste statistika - ESAW), andmed tunnustatud kutsehaiguste kohta (EODS) ja Eurostati ülevaade tööjõu kohta (LFS). Hiljuti vastu võetud määrusega (EÜ) nr 1338/2008 rahvatervist ning töötervishoidu ja tööohutust käsitleva ühenduse statistika kohta (ELT L 354, 31.12.2008, lk 70) on ette nähtud Eurostati ja asjaomaste riiklike asutuste vaheline tihe koostöö ühetaoliseks andmete kogumiseks ja töötlemiseks kogu Euroopa Liidu ulatuses.

4 EÜT L 348, 28.11.1992, lk 9.

5 EÜT L 404, 31.12.1992, lk 10.

tervishoiu ja ohutuse suhtes, samal ajal kui direktiiv 92/104/EMÜ hõlmab ülejäänud mäendusalasid, s.o peal- ja allmaakaevandamist ning leiukohtade uurimist.

Direktiivide 92/91/EMÜ ja 92/104/EMÜ artikli 1 lõike 2 kohaselt kohaldatakse kõnealuse kahe direktiiviga hõlmatud valdkondade suhtes täies ulatuses direktiivi 89/391/EMÜ.

Kuna need kaks direktiivi on praktilise rakendamise osas küllaltki sarnased, nimetatakse käesolevas aruandes direktiive eraldi vaid sel juhul, kui on vaja esile tuua kummagi direktiivi teatavat eritahku.

2. ÕIGUSLIK TOIME

Nagu nähtub liikmesriikide aruannetest, on direktiivid avaldanud vormilist mõju (ühtlustamine ja kodifitseerimine) kõikides liikmesriikides ning see on aidanud olemasolevaid õigusakte konsolideerida ja ajakohastada.

Enamikus liikmesriikides on selle valdkonna õigusaktid olemas, kuid direktiivid on toonud liikmesriikide õigusaktidesse uusi tähtsaid tahke, nagu näiteks töötervishoiu ja tööohutuse dokument (SHD). Ühes liikmesriigis, Iirimaal, muutis direktiivide ülevõtmine vastava ala õigusaktide rikkumised, mis varem olid rikkumised üksnes eraõiguse alusel, rikkumisteks ka kriminaalõiguse alusel.

3. TEADLIKKUSE TÕSTMINE JA KÕRVALMEETMED

Kõikides liikmesriikides on avaldatud meetmed, millega võetakse üle direktiivid, ning on korraldatud kampaaniaid teadlikkuse tõstmiseks: jagatud voldikuid, levitatud suuniseid ja avaldatud pressiteateid, korraldatud seminare ja konverentse, et tutvustada ametnikele, tööandjatele ja töötajatele direktiivide põhimõtteid. Mõnel korral on asjaomastele äriühingutele sellist teavet edastatud otse.

Tööturu osapooled on levitanud teavet eeskirjade kohta dokumentidena (nt juhendites, milles on esitatud hea tava kohta näiteid) ning korraldanud koolitusi konverentside ja seminaride vormis.

Üldiselt peetakse eespool mainitud teabekampaaniaid tulemuslikuks: need on muutnud inimesi eeskirjadest teadlikumaks ja aidanud äriühingutel kujundada töökultuuri, et ennetada tööõnnetusi ja kutsehaigusi.

4. ÜLEVÕTMINE

Hoolimata tööturu osapoolte põhjalikust nõustamisest mõlema direktiivi osas ning direktiivide ühehäälsest vastuvõtmisest nõukogus ei suutnud ligi pool liikmesriikidest direktiive tähtaegselt üle võtta. Komisjon alustas nende liikmesriikide suhtes Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 226 kohaselt rikkumismenetlused, mis viisid mõnel juhul enne ülevõtmise lõpuleviimist Euroopa Kohtu otsuseni.

Liikmesriikide õigusaktide ja Euroopa Liidu direktiivide vastavuse analüüs näitab, et direktiivide nõuded on, teatavate eranditega, üldjoontes täpselt üle võetud. Puudusi leiti tööandjate vastutuse osas juhul, kui koos töötavad mitme äriühingu töötajad (direktiivides

artikli 3 lõige 3), tervisekontrolli osas (direktiivides artikkel 8), erandi osas, mis käsitleb maavarade allveekaevandamist (direktiivi 92/104/EMÜ artikkel 12), ning lisade teatavate punktide osas, sest tagatud kaitse ei vastanud direktiivides sätestatud miinimumnõuetele.

5. MEETMED TEGELIKKUSES: KAHE DIREKTIIVI RAKENDAMINE

Peamised tahud

Mäenduses tegutseb väga erinevaid äriühinguid, suuri ja väikesi, erinevate näitajatega. Puurkaevandamisega puurlavadelt tegelevad peamiselt suured rahvusvahelised ettevõtted, viimistluskivi kaevandamisega aga tegutseb palju väikesi pereettevõtteid. Igal äriühingu liigil on oma erijooned ning töötervishoiu ja tööohutuse poliitikat kohandatakse vastavalt äriühingu konkreetsele olukorrale.

Vaatamata püüdlustele parandada töötajate töötervishoidu ja tööohutust, on mäetööstus kõrge ohutasemega sektor nii tööõnnetuste kui ka kutsehaiguste osas.

Vastavalt uurimusele, millele viidatakse sõltumatu eksperdi hinnangus[6], on ligikaudu 10 % kaevandusõnnetustest (direktiiv 92/104/EMÜ) põhjustatud tehnilistest puudustest, nagu näiteks seadmete mittevastavus nõuetele, samas kui ülejäänud 90 % tuleneb organisatsioonilistest põhjustest, nagu näiteks ebaselgetest töökäskudest või töötajate eksimisest ohtude hindamisel.

Nagu näitab suurte ja keskmise suurusega mäetööstuse äriühingute olukorra hinnang, ei ole liikmesriigiti ega ka mäetööstuse valdkonniti märgatavaid erinevusi direktiivides sätestatud miinimumohutusnõuete osas. Üldpilt tundub olevat rahuldav töötervishoiu ja tööohutuse dokumendi, koordineeriva tööandja vastutuse, töötajate väljaõppe ja järelevalve ning ohutusabinõude osas.

Seevastu tundub väiksematel äriühingutel olevat puudus rahalistest vahenditest ning teadmistest tõhusa töötervishoiu ja tööohutuse poliitika kujundamiseks. Sellest hoolimata jääb liikmesriikide aruannetest mulje, et liikmesriikides ei ole vastu võetud eraldi eeskirju väikeste ja keskmise suurusega äriühingute kohta, välja arvatud näiteks asutuste püüded parandada ja kohandada teatavaid haldusmenetlusi selliste äriühingute puhul. Liikmesriigid on ka korraldanud väikeste ja keskmise suurusega äriühingute teavitamisüritusi. Ühes liikmesriigis (Portugal) maksavad väikesed äriühingud, kellel on head näitajad töötervishoiu ja tööohutuse osas, väiksemat sotsiaalmaksu ja väiksemaid kindlustusmakseid.

Teatavad ennetusmeetmed on osutunud edukateks õnnetuste vähendamisel.

Sellised meetmed on: koolitused, kus töötatakse läbi ohtlike töötingimustega juhtumid, mis oleks peaaegu viinud õnnetuseni, kusjuures töötajad räägivad, mis nendega oli juhtumas; kaevanduses töötavate lastevanemate töökohtadel laste pildid ohutusalaste teadetega. Mõnel juhul on helistatud perekondadele koju, et teavitada töötervishoiu ja tööohutuse alaste meetmete tähtsusest.

---

[6] Gerhard Czuck, ‘Prevention 2000 Plus: A successful prevention strategy for better S & H at work in small and middle-sized enterprises’, at ISSA/Chamber of Mines conference ‘Mines and Quarries: Prevention of Occupational Injury and Disease Conference’, Sandton Conference Centre, Lõuna-Aafrika Vabariik, 19.-21. mai 2003.

Puurkaevandamisega (direktiiv 92/91/EMÜ) tegelevad peamiselt suured ja keskmise suurusega äriühingud. Kohapealne kontroll näitas, et eri liikmesriikides töötavate erinevate äriühingute töötervishoiu ja tööohutuse alased meetmed on üsna sarnased. Tavaliselt nad teavad, millised on vastavale sektorile omased ohud ning üldiselt jagavad nad töötervishoiu ja tööohutuse alast teavet ka oma konkurentidele. Igapäevaste töötervishoiu ja tööohutuse alaste meetmete hulka kuuluvad koosolekud, järelevalve ja tööload, mida nõutakse direktiivi[7] kohaselt eriti ohtlike olukordadega seotud tööde puhul.

Söe, maakide ja mineraaltoorme avakaevandamisega (direktiiv 92/104/EMÜ) tegelevates äriühingutes on sageli protsessid automatiseeritud. Sellistes äriühingutes ollakse üldiselt seisukohal, et töötervishoiu ja tööohutuse meetmed võivad tuua mitte ainult kulusid, vaid ka tulu, ning sellised kulud on üldiselt väiksemad kui tööõnnetustest ja kutsehaigustest tekkinud kulud. Sellised äriühingud peavad tähtsaks ülesandeks veenda oma töötajaid töötervishoiu ja tööohutuse meetmete asjakohasuses. Seevastu viimistluskivi kaevandamisega tegelevad põhiliselt väikesed ja keskmise suurusega äriühingud: sageli on need kolme kuni kümne töötajaga pereettevõtted, enamasti kasutatakse seal käsitsitööd ja töötajad puutuvad rohkem kokku ohtudega, nagu näiteks tolmu või kukkuvate kividega. Väikesed ja keskmise suurusega äriühingud peavad töötervishoiu ja tööohutuse meetmeid koormavaks ja tihti jätavad nad direktiivi nõuded osaliselt täitmata.

LAHTER: Väikesed ja keskmise suurusega äriühingud vajavad rohkem abi tõhusa töötervishoiu ja tööohutuse alase poliitika kujundamiseks. Liikmesriigid peaksid pakkuma abi, et asjaomaste äriühingute eriprobleeme lahendada. Selle teema peaksid liikmesriigid lisama oma riiklikku strateegiasse vastuvõtmiseks ühenduse töötervishoiu ja tööohutuse strateegia (2007–2012) alusel.

Tingimused töökohal

Mõlema direktiivi artikli 3 lõike 1 punktis a kohustatakse tööandjaid võtma vajalikke meetmeid töötajate tervise ja ohutuse kaitseks ning tagama, et töökohad projekteeritaks, ehitataks, seadmestataks ning seadmeid kasutataks ja hooldataks nii, et töötajad saaksid täita ettenähtud tööülesandeid enda ja teiste töötajate tervist ja turvalisust ohustamata.

Tööõnnetuste eest kaitsmisel mäetööstuse äriühingud üldiselt täidavad selliseid sätteid, kuid võimalike pikaajaliste kahjulike tervisemõjude osas on eri liikmesriikide äriühingute lõikes erinevusi. Võib esineda probleeme väära tööasendi, vanade seadmete ja raskete seadmete käsitsemise tõttu, võib puududa korralik kaitsevarustus kaitseks ebatervislike töökeskkonna tingimuste eest, nagu näiteks liiga kõrge või liiga madal temperatuur, niiskus, müra, vibratsioon või tolm. Sellised probleemid võivad mõnikord olla tingitud asjaolust, et seadmete uuendamine on väga kulukas ja/või võib põhjustada praktilisi probleeme või on töötajate väljaõpe puudulik.

Puurkaevandamise puhul (direktiiv 92/91/EMÜ) on olukord üsna hea, sest vananenud seadmestikku vahetatakse sageli välja, mehhaniseerimine parandab olukorda potentsiaalselt ohtlikes töökohtades ning võetakse meetmeid saasteainete ja müra vähendamiseks.

Töötaja kutseoskused

[7] Direktiivi 92/91/EMÜ lisa A osa punkt 2.8. Direktiivi 92/104/EMÜ lisa A osa punktis 1.8 on samalaadsd sätted.

Mõlema direktiivi artikli 3 lõike 1 punktis c kohustatakse tööandjaid võtma vajalikke meetmeid, et eriohuga seotud tööülesanded antaks vaid pädevatele töötajatele, kes neid täidavad vastavalt juhistele.

Kohapealsed kontrollimised näitavad, et äriühingutel on tavaliselt koostatud eriülesannete täitmiseks nõutava pädevuse kohta juhendid.

Puurkaevandamise (direktiiv 92/91/EMÜ) osas on olemas eeskirjad maavarade ammutamise kohta puurlavadelt, mille puhul nõutakse töötajatelt eriülesande täitmise või hädaabitööde tegemise korral tunnistuse olemasolu koolituse läbimise kohta. Mitu Põhjamere äärset liikmesriiki ja sealset äriühingut teevad koostööd, et saavutada kokkulepe väljaõppenõuete kohta, sest see lihtsustaks töötajate vaba liikumist.

LAHTER: Liikmesriikide asutusi ja mäetööstuse tööturu osapooli julgustatakse tegema suuremaid jõupingutusi, et saavutada kokkulepe kogu Euroopa Liidu töötajate suhtes kohaldatavate väljaõppenõuete kohta, mille puhul arvestataks töö ohtlikkust ja/või ohtude iseloomu. Abi võiksid anda nii tööohutuse ja töötervishoiu nõuandekomitee kui ka mäetööstuse alaline töörühm.

Töötervishoiu ja tööohutuse dokument

Direktiivide ühesuguse sõnastusega artikli 3 lõike 2 kohaselt peavad tööandjad veenduma selles, et töötervishoiu ja tööohutuse dokument oleks koostatud ja et seda ajakohastataks ning et sellest selguks: i) kas ohud, millega töötajad töökohas kokku puutuvad, on kindlaks määratud ja neile on antud hinnang, ii) kas direktiivi eesmärkide saavutamiseks on võetud piisavad meetmed, ning iii) kas töökoha ja seadmete projektlahendus, kasutamine ja hooldamine on ohutud.

Selgus, et üldiselt koostavad nii suured, väikesed kui ka keskmise suurusega äriühingud SHD. Kõik äriühingud ei pööra sellele võrdselt tähelepanu ning SHD pikkus ja sisu on erinev, lisaks selgus, et väga väikesed äriühingud ei ajakohasta oma SHDd korrapäraselt. Üldiselt hõlmavad SHDd äriühingutes kõiki, sealhulgas ka alltöövõtjaid ja füüsilisest isikust ettevõtjaid.

SHD eelised on üldiselt tunnustatud ning ohuhinnangud aitavad ennetada tööõnnetusi ja kutsehaigusi. Sageli algatavad SHD täiendamise asjaomased töötajad, kes oma töölehtede kaudu teatavad, milliste ohtudega nad kokku puutuvad. Võib osutuda vajalikuks ajakohastada SHDsid seoses õnnetuste uurimisega, aruannetega ja peaaegu õnnetuseni viinud hädaohtlike olukordade süvaanalüüsiga ning töötajatega peetud aruteludel esitatud ettepanekutega olukorra parandamiseks.

Mõned täitevasutused tegelevad SHDde ühtlustamisega, kasutades näiteks SHD standardvormi. Põhjamere piirkonnas puurkaevandamisega tegelevad ettevõtjad on asjaomaste riikide[8] täitevasutustega konsulteerides töötanud välja direktiivile 92/91/EMÜ (puurkaevandamise kohta) vastava SHD üldvormi. Sellega kaob vajadus koostada uusi dokumente, näiteks juhul, kui puurlava viiakse teise riiki sarnaste ülesannete täitmiseks (välja arvatud juhul, kui töötingimused on erinevad); see muudab asja lihtsamaks nii äriühingutele kui ka täitevasutustele.

[8] Taani, Saksamaa, Holland, Norra ja Ühendkuningriik.

Äriühingu töötervishoiu ja tööohutuse poliitikas on tähtis osa töötajate esindajatel. Kohapealsel kontrollimisel selgus, et üldiselt peetakse nõu töötajate või töötajate esindajatega, kuigi mitte alati ja mitte alati ühevõrra. Lisaks selgus kontrollimisel, et töötajate esindajad ei taha mõnikord oma võimalusi kasutada; see viitab kas väljaõppe puudulikkusele või kogemuste vähesusele äriühingu üldise töötervishoiu ja tööohutuse poliitika osas: mõned töötajate esindajad võivad pühenduda praktiliste küsimuste lahendamisele, nagu palga suurus, tööaeg ja töökohtade säilimine, ning neil võib olla äriühingu ennetusmeetmete kujundamisel vähem kogemusi.

LAHTER: Tõhusate töötervishoiu ja tööohutuse dokumentide koostamiseks on vaja rohkem praktilist teavet, eelkõige väikestel ja keskmise suurusega äriühingutel, samuti peaksid töötajate esindajad olema teadlikumad töötervishoiu ja tööohutuse dokumendi tähtsusest.

Alltöövõtjad ja füüsilisest isikust ettevõtjad

Mõlema direktiivi artikli 3 lõikes 3, mis on ühesugused, on sätestatud, et kui ühes töökohas töötab mitme äriühingu töötajaid, vastutab iga tööandja kõige eest, mis on tema kontrolli all. Lisaks sellele peab tööandja, kes vastutab töökoha eest, koordineerima kõiki töötervishoiu ja tööohutuse meetmeid ning kandma meetmed SHD-sse.

Kontrollimine näitas, et alltöövõtt on suurenemas ja mõnikord jätab koordineerimistöö soovida. Alltöövõttu kasutavad äriühingud tavaliselt ikkagi kontrollivad alltöövõtjate kogemusi ja teadmisi töötervishoiu ja tööohutuse nõuete kohta. Peatöövõtja võib ka korraldada kohustusliku ohutusalase koolituse ja koolitusi korrapäraselt ajakohastada.

Ajuti aga tekib probleeme sellepärast, et alltöövõtjate palgatud töötajad, kes on enamasti ajutised või hooajalised töötajad, on puuduliku väljaõppega; see võiks seletada suuremat tööõnnetuste arvu nende puhul. Selles valdkonnas tundub siiski olevat vähem probleeme alltöövõtuga kui muudes suure ohuga sektorites, nagu näiteks ehituses.

LAHTER: Seoses alltöövõtust põhjustatud probleemidega mäetööstuses ja muudes sektorites ning nagu kirjeldatud ühenduse strateegias aastateks 2007–2012, tahab komisjon pöörata tähelepanu alltöövõtuga seotud eriküsimustele. Selle ala headest tavadest võiks olla kasu ka muudele sektoritele ning neid tavasid võiks levitada tööohutuse ja töötervishoiu nõuandekomitee, mäetööstuse alalise töörühma ja mäetööstuse sektorisisese sotsiaalse dialoogi töörühma kaudu Euroopa Liidu tasandil.

Tuletõrje- ja päästemeetmed

Artiklites 4 ja 5, mis on mõlemas direktiivis ühesugused, on sätestatud miinimumnõuded kaitseks tule, plahvatuste ja tervistkahjustavate gaasiliste ainete eest ning evakuatsiooni- ja päästevahendite kohta.

Üldiselt on need nõuded praktikas täidetud tänu tulekustutite paigaldamisele, päästeõppuste korraldamisele ja erituletõrje- ja/või eripäästemeeskondade loomisele. Mõnel pool on lintkonveieritele ülekuumenemise vältimiseks paigaldatud hõõrdeandurid.

Sageli on päästetöödeks olemas ootel sõiduvahendid (kiirabiautod ja päästehelikopterid), samuti kogunemiskohad ja ohutuskabiinid. Kogemused näitavad, kui suur tähtsus on evakuatsiooni- ja päästevahenditel ning päästemeeskondadel (kel tuleb sageli töötada eriti ohtlikes tingimustes, näiteks vahetult pärast plahvatust).

Tervisekontroll

Direktiivide artiklis 8 on sätestatud nõue kontrollida töötajate tervist enne kaevandustööle asumist ja hiljem töötamise ajal korrapäraste ajavahemike möödudes. Direktiivides on sätestatud, et selliseid meetmeid rakendatakse kooskõlas liikmesriigi õigusaktide ja/või praktikaga.

Tervisekontrolli viiakse üldiselt läbi direktiivides esitatud nõuete kohaselt. Tervisekontrolli teevad tavaliselt töötervishoiuarstid, mitte üldarstid ning tervisekontrollis võidakse käsitleda ka teemasid, mis ei hõlma töötervishoidu selle kitsamas mõistes, nagu näiteks suitsetamise mahajätmine ja toitumissoovitused. Mõnes liikmesriigis on ette nähtud ka pensionile jäänud töötajate järelkontroll (näiteks endiste söekaevurite tervisekontroll iga viie aasta järel).

Jõustamine

Enamikus liikmesriikides on direktiivide ülevõtmine riiklikesse õigusaktidesse tööinspektsioonide kohustus. Kuid mõnes liikmesriigis ei tegele tööinspektsioonid mäetööstusega. Nimetatud sektori järelevalve teostamiseks on loodud eriasutused sageli seetõttu, et tegemist on suhteliselt tähtsa majandusharuga, millega on seotud eriomased ohud. Täitevasutustel, mis vastutavad töötajate tervise ja ohutuse järelevalve eest, võiks olla kasu oma tegevuse koordineerimisest ja teabe (seejuures ka oskusteabe) vahetamisest, sest üksikutel ametkondadel, mis tegelevad eri valdkondade töötervishoidu ja tööohutust sätestavate õigusaktidega, võib puududa terviklik ülevaade. Näiteks võib tuua olukorra, kus tööinspektsioon rakendab raamdirektiivi 89/391/EMÜ, samal ajal kui mäendusinspektsioon rakendab direktiive 92/91/EMÜ ja 92/104/EMÜ.

Suurematel äriühingutel on sageli rahalisi ja organisatsioonilisi vahendeid, mis on vajalikud tõhusa töötervishoiu ja tööohutuse poliitika elluviimiseks, ning sageli on neil ka korrapärane side täitevasutustega.

LAHTER: Mäetööstuse valdkonnas kohaldatavate õigusaktide rakendamisega võib liikmesriikides olla seotud mitu ametkonda. Ametkondadevahelist koostööd ja teabevahetust tuleks parandada kõikides liikmesriikides, et põhjalikult hõlmata kõiki töötervishoiu ja tööohutuse tahkusid. Siinjuures võiks olla abiks kõrgemate tööinspektorite komitee[9].

6. ÜLDINE HINNANG

6.1. Kahe direktiivi positiivne mõju

Liikmesriigid rõhutasid oma aruannetes kahe direktiivi positiivset mõju teadvustamaks äriühingutele paremini töötervishoiu ja tööohutuse küsimusi, eelkõige ohuhinnangu ja SHD kaudu, mis on ergutanud äriühinguid andma eelisõigust töötervishoiu ja tööohutuse alastele ning profülaktilistele meetmetele. Direktiividega ettenähtud meetmeid peeti piisavalt laiahaardelisteks ja põhjalikeks, et asjaomaste äriühingutega seotud riske paindlikult maandada. Märgiti veel ühte eelist – kui Euroopa Liidus on kehtestatud miinimumnõuded,

[9] Komisjoni 12. juuli 1995. aasta otsus kõrgemate tööinspektorite komitee asutamise kohta (ELT L 188, 9.8.1995, lk 11).

hoitakse töötervishoiu ja tööohutuse vallas ära äriühingute vaheline konkurents, sest kõik äriühingud peavad täitma töötervishoiu ja tööohutuse kohta kehtestatud miinimumnõudeid.

Direktiividel on veel üks oluline mõju – areng äriühingute üldise töötervishoiu ja tööohutuse alase poliitika kujundamise suunas. Direktiivide tähtsaks positiivseks uuenduslikuks tahuks peeti sätteid töötervishoiu ja tööohutuse alaste meetmete koordineerimise kohta sellistes töökohtades, kus töötab mitme äriühingu töötajaid.

Tundub, et direktiivi 92/104/EMÜ (mäenduse kohta) tõttu on mõnevõrra paranenud töötervishoiu ja tööohutuse alased tingimused eelkõige väikestes karjäärides tegutsevate väikeste ja keskmise suurusega äriühingute puhul; sellistes äriühingutes ilmselt ei tegeldud nimetatud küsimustega enne kõnealuse direktiivi vastuvõtmist.

6.2. Põhiprobleemid seoses rakendamisega

Nagu eespool märgitud, on igal pool kiidetud kõnealuse kahe direktiiviga võimaldatud paindlikkust, kuigi äriühingutel võib olla raskusi töötajate tööohutuse ja töötervishoiu täpse standardi kindlaksmääramisega ja direktiivide sätete kohaldamisega praktikas. Lisaks nenditakse aruandes, et direktiiv 92/91/EMÜ jätab liikmesriikidele tegevusvabaduse, mis võib sätete ellurakendamisel põhjustada liikmesriikide vahel erinevusi, mis omakorda võib põhjustada olukorra, kus teatavaid tingimusi võidakse ühes liikmesriigis heaks kiita, kuid teises mitte.

Tööandjad tõdevad, et mõnel juhul dubleerib SHD nõutavaid dokumente (näiteks kaevandamislubade jaoks). See probleem võib olla tingitud direktiivide rakendamisest liikmesriikides ja selle lahenduseks võiks olla erinevate toimingute puhul mäetööstuses nõutavate dokumentide ühendamine, kui sellised dokumendid vastavad täielikult SHD nõuetele.

LAHTER: Liigse paberimajanduse vähendamiseks võiksid liikmesriigid kaaluda SHD ja muude mäetööstuse toimingute jaoks nõutavate dokumentide ühendamist, et äriühingutel ei oleks vaja muretseda mitut sarnast dokumenti.

Väikesed ja keskmise suurusega äriühingud peavad direktiivide nõudeid ilmselt vaid koormaks. Pigem pööravad nad tähelepanu õnnetusjuhtumite vastu kindlustamise ja ennetavate meetmetega seotud kuludele ning jätavad tähelepanuta edaspidised kaudsed kulud, mis võivad olla märksa suuremad, nagu näiteks toodangukaod ja materjalikulu või ümberkorraldustega seotud kulud, mis on tingitud tööõnnetustest ja haigustest.

Liikmesriikide aruannetest ja kohapealsetest kontrollimistest selgub, et tööandjatel on mõnes liikmesriigis kalduvus mitte teatada kõikidest tööõnnetustest, millest tuleks teatada. Seda võidakse teha kas äriühingu mainega seotud põhjustel või lepinguliste trahvide vältimiseks. Seetõttu ei ole asutustel täpset ülevaadet asjaomase sektori olukorrast ning nad ei saa seega tagada olukorra paranemist töötajate kaitse valdkonnas. Tööõnnetustest mitteteatamise probleemiga tuleb tegelda seoses täitevasutuste töö parandamisega.

Liikmesriikide aruannetest on näha, et tööandjad võivad kulude tõttu vältida seadmestiku ajakohastamist ning kohapealsete kontrollimiste käigus on selgunud, et mõned tööandjad peavad keskkonnakaitseküsimusi tähtsamaks töötajate tervisest ja tööohutusest.

Täitevasutused suhtuvad väikestesse ja keskmise suurusega äriühingutesse sageli samuti kui suurtesse äriühingutesse, võtmata arvesse seda, et väiksematel äriühingutel on vähem vahendeid ja neil on oma eripära. Kui juhtub õnnetus, mõjub suurele äriühingule rahatrahvist rohkem võimalik kahju tema mainele. Mõned tööandjad on seisukohal, et täitevasutused pööravad liigset tähelepanu seadmestiku ohutusele, jättes tahaplaanile töötajate väljaõppe (organisatsioonilised küsimused, väljaõpe, tööohutuse alase kultuuri edendamine).

Töötajatega peetakse nõu teatavatel etappidel SHD ettevalmistamisel ja/või kasutamisel, kuid erineval määral ja mitte süstemaatiliselt. Direktiividega on ette nähtud, et nõupidamine töötajatega on kohustuslik, kuid näib, et tavaliselt seda nõuet piisavalt ei täideta.

7. ÕIGUSAKTIDE TÕHUSUSE HINDAMINE

Raske on tõestada, kas direktiivide rakendamisel mäetööstuses ning tööõnnetuste ja kutsehaiguste alase olukorra paranemisel on omavahel objektiivne seos olemas. Seose leidmise katseid raskendab see, et tööõnnetused ja kutsehaigused tekivad mitme sellise teguri koostoimel, mida ei hõlma direktiivides sätestatud eeskirjad.

Tuleb arvestada ka asjaolu, et kutsehaigusi diagnoositakse sageli oluliselt hiljem pärast töötaja kokkupuudet ohuteguriga ning kõnealustes direktiivides on mitu uut sätet, samas kui muid sätteid lisatakse liikmesriikide olemasolevatele õigusaktidele. See muudab direktiivide mõju hindamise raskeks.

Nagu eespool tõdeti, on mäetööstus tehtud jõupingutustest hoolimata endiselt suurte ohtudega seotud sektor.

a) Mõju tööõnnetustele ja kutsehaigustele

Mäetööstus on seotud suure tööõnnetuste ohuga. Tööõnnetuste esinemus[10] on vaadeldava sektori puhul oluliselt suurem kui kõikide tegevusvaldkondade keskmine: üle kolme päeva kestva töölt puudumise põhjustanud tööõnnetuste esinemus on enam kui kaks korda suurem (5 500 võrreldes 2 500-ga) ja surmaga lõppenud tööõnnetuste esinemus ligi viis korda suurem (14 võrreldes 3-ga)[11]. Huvitav on märkida, et 1986. aasta hinnangu järgi[12] oli surmaga lõppenud tööõnnetuste esinemus märgatavalt suurem 1986. aastal (100 juhtu võrreldes neljateistkümnega 2005. aastal), mis näitab, et ajavahemikul 1986–2005, mil direktiivid jõustusid, on õnnetusi jäänud järsult vähemaks.

Statistika[13] näitab, et materjali kukkumine või rajatise purunemine (näiteks maa-aluse kaeveõõne kokkuvarisemine) on kõige suurem õnnetuste põhjustaja, sealhulgas surmajuhtude põhjustaja, hõlmates 25 % kõikidest juhtudest, samas kui tulekahjud ja plahvatused - mis on üllatav - põhjustavad väiksema osa õnnetusjuhtudest (s.o alla 5 %). Kuid need arvud on seotud

---

10 Euroopa tööõnnetuste statistika metoodika järgi on esinemus määratletud kui tööõnnetuste arv 100 000 töötaja kohta.

11 Allikas: DG EMPL and Eurostat "Causes and circumstances of accidents at work in the EU", joonis 1.11, lk 25; Eurostat ESAW (Euroopa tööõnnetuste statistika) ja Labour Force Survey 2005 (tööjõu valikvaatlus) andmed.

12 Allikas: P.A. Walker, 'Mining and quarrying in the European Economic Community, the safety and health aspects', in *Safety and health in mining and quarrying industries: Proceedings of a symposium held in Luxembourg 10 to 12 September 1986*, 1988, lk 7-8.

13 Allikas: Eurostat ESAW Phase III 2005 (III etapp) andmed.

kõige viimase tavalisest erineva ja otseselt õnnetusjuhtumini viinud sündmusega; viimase sündmuse võisid aga esile kutsuda muud sündmused, nagu näiteks tulekahju või plahvatus, mille tõttu kaeveõõs kokku varises. Sellisel juhul registreeritakse viimase sündmusena ainult kaeveõõne kokkuvarisemine, mille põhjus võis aga olla kas tulekahju või plahvatus.

LAHTER: Mäetööstuse alaline töörühm peaks õnnetuste ja nende põhjuste küsimuses tegema Euroopa Liidu tasandil tihedat koostööd mäetööstuse sektorisisese sotsiaalse dialoogi töörühmaga.

Mäetööstussektoris on kõige kõrgem kutsehaiguste esinemus võrreldes kõigi tegevusvaldkondadega, isegi suure ohuga seotud sektoritega. Mäetööstuses on see näitaja 1 949, ehituses 134, põllumajanduses 41 ja veonduses 29. Mäetööstuses on ka kõige kõrgem hingamisteede haiguste esinemus kõigi tegevusvaldkondade lõikes[14].

Pärast direktiivide vastuvõtmist on tõusnud äriühingute teadlikkus töötervishoiu ja tööohutuse küsimustes, nad on paremini organiseerunud selles valdkonnas ja mehhaniseerimisaste on tõusnud, see kõik peaks vähendama tööõnnetuste ja kutsehaiguste esinemust. Siiski on tööõnnetuste ja kutsehaiguste tase kõrge, mis on sageli tingitud mitmest tegurist:

– suurte äriühingutega võrreldes on väikestel ja keskmise suurusega äriühingutel, kes ilmselt moodustavad suurema osa selle valdkonna äriühingutest, kõrgem õnnetuste määr;

– väiksemate äriühingute tööandjatel on sageli vähem teadmisi töötervishoiust ja tööohutusest;

– töö on muutunud kiiremaks;

– mõnikord pööravad tööandjad tootlikkusele või keskkonnaküsimustele rohkem tähelepanu kui töötajate kaitsele;

– mõnes liikmesriigis on kasvanud noorte ja/või sisserändajatest töötajate arv ning viimastel on sageli raskusi keeleoskusega.

b) Mõju tootlikkusele, tööhõivele ja konkurentsivõimele

Enamik liikmesriike ei ole esitanud andmeid direktiivide mõju kohta tootlikkusele, tööhõivele ja konkurentsivõimele. Mõnes liikmesriigis[15] ollakse seisukohal, et direktiivide meetmed on edendanud tootlikkust ja konkurentsivõimet.

Liikmesriikide aruannetest selgub, et direktiivide rakendamine aitab kaasa töökeskkonna parandamisele, mis muudab töö töötajatele huvitavamaks ja suurendab tootlikkust. Kui õnnetuste arv väheneb, väheneb ka töölt puudumine ja sellest põhjustatud majanduslik kahju ning inimeste kannatused.

---

14 Allikas: Eurostat EODS 2005.

15 Kreeka ja Portugal.

8. ETTEPANEKUD OLUKORRA PARANDAMISEKS

Kuna direktiivides on sätestatud üldtingimused, on soovitatud direktiivides esitatud kohustuste selgitamiseks välja töötada ja levitada praktilisi suuniseid, parimaid tavasid või muud teavet.

SHD kohta viidatakse hinnangus, et eripärastel, eelkõige väikestel tööstusharudel, näiteks viimistluskivi kaevandajatel on vaja SHD näidiseid, . Sellega aidatakse parandada tervise ja ohutuse tingimusi, sest see aitab äriühinguid SHD koostamisel ning on abiks vajalike paranduste hindamisel ja tegemisel.

Jõustamisega tegeleva inspektsiooni töötajad võiksid aidata suhelda asjaomaste äriühingutega: ettepanekud võiksid olla veenvamad ja äriühingud innukamad nende elluviimisel. See võib olla tähtis ka sellistele tööstusharudele, kus on tegemist keerukate tööülesannetega. Sageli on ka inspektsioonides liiga vähe töötajaid, nii ei ole neil võimalik jõuda igasse äriühingusse igal aastal. Äriühingud nendivad, et inspektsioonid pööravad tähelepanu puuduste leidmisele, kuid ei tee ettepanekuid, kuidas olukorda parandada, kuigi oleks vaja praktilisi ettepanekuid, sest direktiivides on antud üldised juhised. Siiski on selgunud, et inspektsioonides koostatakse direktiivi 92/91/EMÜ rakendamiseks uusi juhiseid, mis sisaldavad ka tööaja ja päästetoimingute auditeid.

Probleeme ilmneb ka seoses töökohtade liikumisega teisele poole piiri, kuna direktiivide rakendamisel on liikmesriigiti erinevusi. Selles osas jätkab komisjon püüdlusi jälgida õigusaktide ülevõtmise ühetaolisust ning algatab vajadusel rikkumismenetluse, et korrigeerida puudusi liikmesriikide õigusaktide ja Euroopa Ühenduse direktiivide vastavuses. Kuid direktiivides on sätestatud miinimumnõuded ja liikmesriigid võivad säilitada või võtta vastu karmimaid meetmeid[16].

On tehtud ettepanekuid kogu sektori täiendavaks ühtlustamiseks üle kogu Euroopa Liidu, sest see aitaks kaasa ühetaoliste tingimuste loomisele ning kergendaks inimeste ja seadmete liikumist üle piiri. Teine ettepanek seisneb selles, et vähendada äriühingute halduskoormust, mis on seotud direktiivide rakendamise või jõustamise korraga liikmesriikides. Osana praegu elluviidavast programmist, mille on esitanud komisjon eesmärgiga vähendada äriühingute halduskoormust[17], nõutakse liikmesriikidelt äriühingute halduskoormuse vähendamist ja vastavate suurte eesmärkide püstitamist.

Seoses võimalike muudatustega direktiivis 92/104/EMÜ (mäenduse kohta) on tehtud järgmisi ettepanekuid:

– eraldada söekaevandamine muude maavarade kaevandamisest, sest neis kahes sektoris on erinevad probleemid; direktiivi muutmise asemel esitada praktilised suunised iga mäenduse valdkonna kohta;

– lisada täpsemad sätted töötajate kaitse kohta kasutamata lõhkeainete eest ja eemaldatava kaevisega varjatud lõhkeainete eest, ajutiste varjete või ohutuskabiinide paigaldamise kohta kaeveõõntesse, mis enne väljapääsuteede püsitoestamist on veel ettevalmistus- või läbimisjärgus, ning tulekustutite ja päästevahendite paigaldamise kohta sõidukitesse.

---

[16] Raamdirektiivi 89/391/EMÜ artikli 1 lõige 3. Vt ka Euroopa Kohtu otsust kohtuasjas C-84/94, Ühendkuningriik Saksamaa vastu, EKL 1996, lk I-5755, punkt 17.

[17] KOM (2007) 23.

Kuna need praktilised ettepanekud on tehnilise iseloomuga, võetakse need arutusele mäetööstuse alalises töörühmas, et hinnata vajadust tehniliste täpsustuste tegemiseks direktiivis (direktiivi 92/104/EMÜ artikkel 11).

9. KOKKUVÕTE

Kuigi kahe kõnealuse direktiivi rakendamine 15 asjaomases liikmesriigis näib sujuvat üsna rahuldavalt ja tööõnnetuste määr on mäetööstuses langenud, on tööõnnetuste arv ja kutsehaiguste arv siiski liiga kõrge ning töötajaid ähvardab kõnealuses sektoris endiselt kõrge ohutase.

Olukorra parandamiseks kannustatakse ühenduse strateegias aastateks 2007–2012 liikmesriike võtma vastu riiklikke strateegiaid, milles sätestatakse nii numbrilised eesmärgid, milleni tuleb jõuda tööõnnetuste ja kutsehaiguste esinemuse osas, pidades silmas valdkondi ja äriühinguid, mille tulemused on olnud kõige halvemad, nagu näiteks mäetööstus, ning suunama tähelepanu enam esinevatele ohtudele ja kõige ohustatumatele töötajatele.

Nagu muudes sektorites, tundub ka siin olevat selge vahe äriühingute liikide vahel: suurematel äriühingutel, eriti puurkaevandamisega maavarasid ammutavatel äriühingutel, läheb päris hästi, seevastu väikestel ja keskmise suurusega äriühingutel, eelkõige viimistluskivi sektoris, tundub olevat vähem varustust, et võtta tõhusaid töötervishoiu ja tööohutuse meetmeid.

Äriühingutel tuleb tõsta töötervishoiu ja tööohutuse küsimused kindlalt tähtsamale kohale oma töökavades. Lisaks ühiskondlikele ja kõlbluse kaalutlustele on olemas ka olulised rahalised põhjused, miks äriühingutel tuleks välja töötada tööõnnetuste ja kutsehaiguste ennetamise meetmed. Korralik ennetuspoliitika toob kindlasti rahalist kasu: äriühingud peaksid teadma seda, et lisaks kindlustusmaksetele ja ennetusmeetmetele tuleb neil võtta arvesse ka kaudseid kulusid, mis on põhjustatud tööõnnetustest ja kutsehaigustest (töötaja asendamine, toodangukaod, maine kahjustamine avalikkuse silmis), mis võivad tõenäoliselt olla tunduvalt kõrgemad. Kui neid küsimusi vaadata sellisest pragmaatilisest küljest, paistavad ennetusmeetmete investeeringud üsna väikesed ja äriühingutel on suurem soov neid teha. Liikmesriigid peaksid olema aktiivsemad äriühingute teadlikkuse suurendamises selliste kaalutluste osas.

Erineva suurusega ja erinevat liiki äriühingute teadmised töötervishoiu ja tööohutuse küsimustes peaksid olema ühtlasema tasemega. Sellise ühtlustamise võiks teha ülesandeks liikmesriikidele, kes võiksid koostada suuniseid ning aidata ja juhendada eelkõige väiksemaid äriühinguid tõhusamate töötervishoiu ja tööohutuse meetmete võtmisel. Edusammude edendamiseks selles vallas võiksid nii tööohutuse ja töötervishoiu nõuandekomitee kui ka mäetööstuse alaline töörühm[18] tegeleda väljaõppe eriküsimustega. Nagu märgitud ühenduse strateegias aastateks 2007–2012, pöörab komisjon erilist tähelepanu alltöövõtuga seotud probleemidele. Kogemusi, mida saadakse selles sektoris seoses alltöövõtuga, võidakse jagada ka muude sektoritega. Sellega seoses tuleks pöörata tähelepanu inimeste osale ja piiridele üha enam täiustunud tehnikaga varustatud töökeskkonnas.

[18] Nõukogu 22. juuli 2003. aasta otsuse (millega moodustatakse tööohutuse ja -tervishoiu nõuandekomitee) artikli 6 lõige 4, ELT C 218, 13.9.2003, lk 1.

Komisjon on arvamusel, et selles aruandes, mis põhineb EL 15-st saadud teabele, leidub kasulikke soovitusi ka vahepeal Euroopa Liitu astunud kaheteistkümnele liikmesriigile. Hiljutised õnnetused kaevandustes näitavad, et olukorda on vaja veelgi parandada.

Üks järeldus, mille võib teha käesoleva hinnangu põhjal, on töötajate esindajate tähtis osa ja vajadus jagada parimaid tavasid. Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuur Bilbaos võiks aidata levitada asjaomast erialast teavet, eelkõige hiljuti Euroopa Liitu astunud liikmesriikide seas.

Mitu liikmesriiki on rõhutanud, et praegu ei ole direktiividesse vaja teha muudatusi, sest direktiivid on sõnastatud üldiselt ning neid on võimalik kohaldada mitmesugustes olukordades. Pidades silmas käesolevas aruandes esitatud teavet, on komisjon nõus, et praegu ei ole vaja kõnealuseid direktiive muuta.

Komisjon kutsub üles tööohutuse ja töötervishoiu nõuandekomiteed mäetööstuse alalise töörühma kaudu esitama järeldused käesoleva hinnangu kohta.