KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 3.9.2009
COM(2009) 449 konč.

POROČILO KOMISIJE SVETU, EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

o izvajanju direktiv o zdravju in varnosti pri delu 92/91/EGS (pridobivanje rudnin z vrtanjem) in 92/104/EGS (površinsko in podzemno pridobivanje rudnin)

POROČILO KOMISIJE SVETU, EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

o izvajanju direktiv o zdravju in varnosti pri delu 92/91/EGS (pridobivanje rudnin z vrtanjem) in 92/104/EGS (površinsko in podzemno pridobivanje rudnin)

1. UVOD

To poročilo je rezultat zaveze Komisije[1], da bo ocenila praktično izvajanje zakonskega okvira z namenom, da ga izboljša. V glavnem se opira na nacionalna poročila, ki so jih predložile države članice[2], in na poročilo neodvisnih strokovnjakov, ki je ocenilo praktično izvajanje teh direktiv na terenu v zadevnih javnih in/ali zasebnih gospodarskih sektorjih. Opira se tudi na evropske statistične podatke in raziskave o nesrečah pri delu in poklicnih boleznih[3] ter na informacije Komisije o prenosu direktiv.

Ta ocena zajema prenos in izvajanje obeh direktiv, in sicer Direktive Sveta 92/91/EGS z dne 3. novembra 1992 o minimalnih zahtevah za izboljšanje varnosti in zdravja pri delu za delavce v dejavnostih pridobivanja rudnin z vrtanjem[4] in Direktive Sveta 92/104/EGS z dne 3. decembra 1992 o minimalnih zahtevah za izboljšanje varnosti in zdravja delavcev v dejavnostih površinskega in podzemnega pridobivanja rudnin[5], in sicer samo v državah EU-15. Komisija meni, da ta ocena lahko 12 državam članicam, ki so se med tem pridružile EU, zagotovi koristne informacije o izvajanju direktiv.

Dejavnosti pridobivanja rudnin ne sodijo v področje uporabe Direktive 89/654/EGS o minimalnih zahtevah za varnost in zdravje na delovnem mestu (prva posebna direktiva v smislu člena 16(1) Direktive 89/391/EGS). Delavci v sektorju so lahko izpostavljeni zelo velikemu tveganju in zato obe posebni direktivi (direktivi 92/91/EGS in 92/104/EGS) vsebujeta posebne določbe zanje v smislu člena 16(1) Direktive 89/391/EGS o uvajanju ukrepov za spodbujanje izboljšav varnosti in zdravja delavcev pri delu.

Direktiva 92/91/EGS se uporablja posebej za varnost in zdravje delavcev v dejavnostih pridobivanja rudnin, ki se ukvarjajo z raziskovanjem in izkoriščanjem rudnin z vrtanjem vrtin (na kopnem in na morju), Direktiva 92/104/EGS pa zajema ostale sektorje dejavnosti pridobivanja rudnin, t.j. raziskovanje in izkoriščanje rudnin v površinskih ali podzemnih rudnikih in kamnolomih.

---

1 V sporočilu *Izboljšanje kakovosti in produktivnosti pri delu*: *strategija Skupnosti 2007–2012 za zdravje in varnost pri delu,* COM(2007) 62 konč. z dne 21. februarja 2007.

2 Poslana Komisiji v skladu s členom 12 Direktive 92/91/EGS in členom 13 Direktive 92/104/EGS. Ta člena sta bila pozneje razveljavljena z Direktivo 2007/30/ES. V skoraj vseh državah članicah so socialni partnerji sodelovali pri pripravi poročil. Belgija in Luksemburg nista predložila nacionalnih poročil.

3 Evropska statistika nesreč pri delu (ESAW), podatki o priznanih poklicnih boleznih (EODS) in anketa o delovni sili (LFS) Eurostata. Uredba (ES) št. 1338/2008 o statističnih podatkih Skupnosti v zvezi z javnim zdravjem ter zdravjem in varnostjo pri delu (UL L 354, 31.12.2008, str. 70), ki je bila nedavno sprejeta, predvideva tesno sodelovanje med Eurostatom in ustreznimi nacionalnimi organi za namene zbiranja in obdelave podatkov na usklajen način na celotnem območju EU.

4 UL L 348, 28.11.1992, str. 9.

5 UL L 404, 31.12.1992, str. 10.

V skladu s členoma 1(2) direktiv 92/91/EGS in 92/104/EGS se Direktiva 89/391/EGS v celoti uporablja za področja, ki jih zajemata ti dve direktivi.

Ker sta si direktivi glede praktičnega izvajanja v marsičem podobni, sta v tem poročilu navedeni posamezno le, kadar je treba izpostaviti poseben vidik ene ali druge direktive.

2. PRAVNI UČINKI

Nacionalna poročila držav članic kažejo, da imata direktivi formalni vpliv (racionalizacija in kodifikacija) v vseh državah članicah, zaradi česar so pripravile prečiščene različice in posodobitev obstoječe zakonodaje.

Glede vsebine: večina držav članic je na tem področju že imela zakonodajo, vendar sta direktivi v nacionalno zakonodajo uvedli nove pojme (kot je dokument o varnosti in zdravju). V eni od držav članic, in sicer na Irskem, je prenos direktiv povzročil, da so kršitve zakonodaje na tem področju, ki so bile prej samo kršitve po zasebnem pravu, postale tudi kršitve po kazenskem pravu.

3. OZAVEŠČANJE IN SPREMLJEVALNI UKREPI

Nacionalni ukrepi za prenos direktiv so bili objavljeni v vseh državah članicah, organizirane so bile kampanje ozaveščanja z dejavnostmi, kot so razdeljevanje knjižic, smernice in sporočila za javnost ter seminarji in konference za usposabljanje organov, delodajalcev in delavcev o pojmih iz direktiv. V nekaterih primerih so zadevne gospodarske družbe informacije dobile neposredno.

Socialni partnerji pa so razširjali informacije o pravilih obliki dokumentacije (npr. priročniki s primeri dobre prakse) in usposabljanju v obliki konferenc in seminarjev.

Na splošno se šteje, da so bile zgoraj navedene kampanje zadovoljive: omogočile so večjo ozaveščenost o pravilih ter gospodarskim družbam pomagale razviti kulturo preprečevanja nesreč in poklicnih bolezni.

4. PRENOS

Kljub temeljitemu predhodnemu posvetovanju s socialnimi partnerji o obeh direktivah in soglasnemu sprejetju v Svetu približno polovica držav članic direktiv ni pravočasno prenesla v svojo zakonodajo. Komisija je zoper te države članice v skladu s členom 226 ES uvedla postopke za ugotavljanje kršitev, kar je v nekaterih primerih povzročilo sodbe Sodišča, preden je bil prenos dokončan.

Analiza skladnosti nacionalne zakonodaje z direktivami ES kaže, da so bile zahteve direktiv z nekaterimi izjemami na splošno točno prenesene. Ugotovljenih je bilo nekaj pomanjkljivosti glede odgovornosti delodajalcev, kadar so prisotni delavci iz več gospodarskih družb (člen 3(3) direktiv), zdravstvenega nadzora (člen 8 direktiv), odstopanja za pridobivanje rudnin z bagri (člen 12 Direktive 92/104/EGS) in nekaterih točk iz prilog, ko zagotovljena varnost ni izpolnjevala minimalnih zahtev, določenih v direktivah.

5. UKREPANJE NA TERENU: IZVAJANJE OBEH DIREKTIV V PRAKSI

Glavni vidiki

V dejavnosti pridobivanja rudnin delujejo zelo različne gospodarske družbe, velike in male, z zelo različnimi značilnostmi. V sektorju vrtanja na morju gre večinoma za velika mednarodna podjetja, v sektorju okrasnega kamnoseštva in kamnolomov pa je veliko malih, družinskih podjetij. Vsaka vrsta gospodarske družbe ima drugačne značilnosti in v vsaki družbi je politika zdravja in varnosti prilagojena njenim posebnim razmeram.

Kljub vsem prizadevanjem za izboljšanje varovanja zdravja in varnosti je dejavnost pridobivanja rudnin še vedno zelo nevaren sektor, tako glede nesreč pri delu kot poklicnih bolezni.

Študija iz poročila neodvisnega strokovnjaka[6] je pokazala, da se približno 10 % rudarskih nesreč (Direktiva 92/104/EGS) zgodi zaradi tehničnih pomanjkljivosti, kot na primer opreme, ki ne izpolnjuje standardov, preostalih 90 % pa je posledica organizacijskih pomanjkljivosti, kot so nejasna navodila in napake delavcev pri ocenjevanju nevarnosti.

Ocena položaja v velikih in srednjih gospodarskih družbah v dejavnosti pridobivanja rudnin na splošno kaže, da ni znatnih razlik med državami članicami ali sektorji dejavnosti pridobivanja rudnin glede glavnih minimalnih varnostnih zahtev, določenih v direktivah. Celotna uporaba se zdi zadovoljiva glede dokumenta o varnosti in zdravju, odgovornosti usklajevalnega delodajalca, usposabljanja delavcev in nadzora ter previdnostnih ukrepov v sili.

Po drugi strani pa manjše gospodarske družbe pogosto nimajo dovolj finančnih virov in znanja, potrebnega za učinkovito politiko zdravja in varnosti. Kljub temu se na podlagi nacionalnih poročil zdi, da države članice niso sprejele posebnih pravil, ki bi zajemala posebnosti malih in srednjih gospodarskih družb (MSP), razen na primer prizadevanj organov za izboljšanje in racionalizacijo nekaterih upravnih postopkov za MSP-je. Države članice so organizirale tudi posebne informativne kampanje za MSP-je. V eni od držav članic (na Portugalskem) mala podjetja, ki dobro delujejo na področju zdravja in varnosti pri delu, plačujejo nižje prispevke za socialno varnost in zavarovanje.

Pri zmanjševanju nesreč so se kot učinkoviti izkazali nekateri aktivni preventivni ukrepi.

Ti vključujejo usposabljanje na podlagi skorajšnjih nesreč (t.j. primerov nevarnih delovnih pogojev, ko se je skoraj zgodila nesreča), ko delavci povedo svojo zgodbo, in slik otrok na kraju samem z varnostnimi sporočili staršem, ki delajo v dejavnosti pridobivanja rudnin. V nekaterih primerih se družinam delavcev po telefonu sporoči pomen zdravstvenih in varnostnih ukrepov pri delu.

Gospodarske družbe, ki se ukvarjajo s pridobivanjem rudnin z vrtanjem (Direktiva 92/91/EGS), so pretežno velike ali srednje. Vrednotenje na kraju samem je pokazalo, da je upravljanje varnosti in zdravja v različnih gospodarskih družbah, ki opravljajo dejavnost v

---

[6] Gerhard Czuck, „Preventiva 2000 Plus: Uspešna preventivna strategija za boljšo varnost in zdravje pri delu v malih in srednjih podjetjih“ na konferenci ISSA/Zbornice za rudnike „Rudniki in kamnolomi: Konferenca o preprečevanju poškodb pri delu in poklicnih bolezni“, Konferenčni center Sandton, Republika Južna Afrika, 19.–21. maj 2003.

različnih državah članicah, precej podobno. Praviloma se zavedajo posebnih tveganj v sektorju in celo tekmeci običajno izmenjujejo informacije o vprašanjih zdravja in varnosti. Vsakodnevno upravljanje zdravja in varnosti vključuje srečanja, nadzor in delovna dovoljenja, potrebna za delovna mesta, ki vključujejo posebej nevarne razmere v skladu z Direktivo[7].

Gospodarske družbe, ki se ukvarjajo s površinskim kopanjem premoga, kovinskih rud in industrijskih rudnin (Direktiva 92/104/EGS), so večinoma velike in pogosto uporabljajo avtomatizirane postopke. Na splošno verjamejo, da zdravstveni in varnostni ukrepi lahko ustvarjajo dobiček in ne samo stroške in da so slednji na splošno nižji kot stroški, ki nastanejo zaradi nesreč pri delu in poklicnih bolezni. Za take družbe je prepričevanje delavcev o pomenu zdravstvenih in varnostnih ukrepov pogosto velik izziv. Nasprotno pa so gospodarske družbe, ki se ukvarjajo z okrasnim kamnoseštvom, večinoma MSP-ji: pogosto so to družinska podjetja s tremi do desetimi delavci, pogosto uporabljajo ročne postopke in njihovi delavci so bolj neposredno izpostavljeni tveganjem, kot sta prah in padajoči kamni. MSP-ji bolj verjetno menijo, da so zdravstveni in varnostni ukrepi nadloga in obremenitev, in pogosto zahtev direktive ne izvajajo v celoti.

POLJE: MSP-ji potrebujejo več podpore za učinkovito vzpostavitev politike varnosti in zdravja. To bi morale zagotoviti države članice zaradi učinkovitega obravnavanja posebnosti zadevnih gospodarskih družb. Države članice bi morale to vprašanje vključiti v svoje nacionalne strategije, ki jih je treba sprejeti v okviru strategije Skupnosti o zdravju in varnosti pri delu (2007-12).

Pogoji delovnega mesta

Člena 3(1)(a) obeh direktiv zahtevata, da delodajalci za zagotavljanje varnosti in varovanje zdravja delavcev sprejmejo potrebne ukrepe, ki zagotavljajo tako načrtovanje, izvedbo, opremljenost, obratovanje in delovanje ter vzdrževanje delovnih mest, ki omogočajo delavcem opravljanje dodeljenega dela, ne da bi to ogrožalo njihovo varnost in/ali zdravje ali varnost in/ali zdravje drugih delavcev.

Zdi se, da gospodarske družbe v dejavnostih pridobivanja rudnin upoštevajo te določbe glede varstva pred nesrečami, zdi pa se, da obstajajo razlike med gospodarskimi družbami v različnih državah članicah glede možnih dolgoročnih škodljivih vplivov na zdravje. Tukaj so težave lahko povezane z nepravilnim delovnim položajem, staro opremo, ročnim premeščanjem težke opreme ali pomanjkanjem prave zaščite pred nezdravimi okoljskimi razmerami, kot so prekomerno visoke ali nizke temperature, vlaga, hrup, tresljaji ali prah. Nekatere od teh težav nastanejo, ker je posodobitev opreme lahko zelo draga in/ali lahko v nekaterih primerih povzroči praktične težave ali pa zadevni delavci niso usposobljeni.

Zdi se, da je slika dokaj pozitivna glede pridobivanja rudnin z vrtanjem (Direktiva 92/91/EGS), kjer se zastarela oprema pogosto nadomešča z novo opremo, mehanski postopki izboljšujejo razmere na potencialno nevarnih delovnih mestih in se sprejemajo ukrepi za zmanjšanje hrupa in onesnaževal.

Usposobljenost delavcev

---

[7] Točka 2.8 dela A Priloge k Direktivi 92/91/EGS. Točka 1.8 dela A Priloge k Direktivi 92/104/EGS vsebuje podobne določbe.

Člena 3(1)(c) obeh direktiv zahtevata, da delodajalci sprejmejo potrebne ukrepe, ki zagotavljajo, da posebno nevarna dela zaupajo le za to pristojnim zaposlenim, ki jih opravijo skladno z danimi navodili.

Vrednotenje na kraju samem je pokazalo, da imajo gospodarske družbe običajno pravila o usposobljenosti, ki je potrebna za opravljanje posebnih nalog.

Za pridobivanje rudnin z vrtanjem (Direktiva 92/91/EGS) so v sektorju dejavnosti na morju predpisi, ki zahtevajo, da imajo delavci, ki morajo opravljati posebna dela ali naloge v sili, potrdilo o usposabljanju. Veliko držav članic in gospodarskih družb na območju Severnega morja poskuša doseči dogovor o zahtevah o usposobljenosti, kar bi olajšalo prosti pretok delavcev.

POLJE: Nacionalne organe in socialne partnerje v dejavnostih pridobivanja rudnin se spodbuja, da okrepijo svoja prizadevanja za dosego dogovora o zahtevah o usposobljenosti, ki bi se uporabljale za delavce v vsej EU, odvisno od obsega in/ali vrste tveganja. Komisiji bi lahko pomagal Svetovalni odbor za varnost in zdravje pri delu in njegova Stalna delovna skupina za premogovništvo in druge ekstraktivne industrije.

Dokument o varnosti in zdravju

V skladu s členoma 3(2) direktiv, ki imata podobno besedilo, morajo delodajalci zagotoviti, da se pripravi in sprotno vodi dokument o varnosti in zdravju („SHD“) in da je iz dokumenta razvidno zlasti, da: (i) je določeno in ocenjeno tveganje, ki so mu delavci izpostavljeni na delovnih mestih; (ii) so sprejeti ustrezni ukrepi, ki zagotavljajo doseganje ciljev Direktive; in (iii) so ureditev, uporaba in vzdrževanje delovnih mest in opreme varni.

Ugotovljeno je bilo, da tako velike gospodarske družbe kot MSP-ji na splošno pripravljajo SHD. Vse gospodarske družbe pa mu ne namenijo enake pozornosti in v dolžini in vsebini SHD-ja so znatne razlike. Zdi pa se, da zelo majhne gospodarske družbe svojih SHD-jev ne posodabljajo redno. Na splošno se zdi, da SHD zajema vsakogar v gospodarski družbi, vključno s podizvajalci in samozaposlenimi osebami.

Koristi SHD-ja so na splošno priznane in ocene tveganja omogočajo boljše preprečevanje nesreč pri delu in poklicnih bolezni. Zadevni delavci pogosto sami sprožijo posodobitev SHD-ja, na primer z delovnimi polami, na katere zabeležijo tveganja, s katerimi se srečujejo. SHD je morebiti treba posodobiti po preiskavah nesreč, poročilih in temeljitih analizah skorajšnjih nesreč, ter po razgovorih z delavci, ko delavci lahko predlagajo zamisli za izboljšanje razmer.

V prizadevanja za uskladitev SDH-ja, na primer s standardnimi predlogami, so vključeni nekateri izvršilni organi. Na primer na podlagi Direktive 92/91/EGS (pridobivanje rudnin z vrtanjem) so izvajalci na območju Severnega morja po posvetovanju z izvršilnimi organi v zadevnih državah[8] pripravili skupno predlogo za SHD. Tako ne bo treba pripraviti novih dokumentov, če se vrtalna ploščad preseli čez mejo, da bi opravljala podobne naloge (razen, če se spremenijo delovne razmere), kar olajša delo vpletenim gospodarskim družbam in izvršilnim organom.

Predstavniki delavcev imajo lahko pomembno vlogo pri politiki varnosti in zdravja gospodarske družbe. Med vrednotenjem na kraju samem je bilo ugotovljeno, da se z delavci

[8] Danska, Nemčija, Nizozemska, Norveška in Združeno kraljestvo.

ali predstavniki delavcev običajno posvetuje v zvezi s SHD-jem, čeprav ne vedno in ne vedno v enaki meri. Vrednotenje je tudi pokazalo, da so predstavniki delavcev v nekaterih primerih nekoliko neradi uporabili svoj vpliv. Vrednotenje tudi kaže, da je to morebiti zaradi pomanjkanja usposabljanja ali izkušenj glede celovite politike zdravja in varnosti gospodarske družbe: nekateri predstavniki delavcev se lahko specializirajo za reševanje praktičnih težav, kot so ravni plač, delovni čas in varnost zaposlitve, manj izkušenj pa imajo glede uvajanja kulture preprečevanja v gospodarsko družbo.

POLJE: Za pomoč pri pripravi učinkovitih dokumentov o varnosti in zdravju ter pri vzpostavitvi kulture preprečevanja v gospodarskih družbah so potrebne bolj praktične informacije, zlasti v MSP-jih, in večja ozaveščenost o pomenu SHD-ja med predstavniki delavcev.

Podizvajalci in samozaposlene osebe

Člena 3(3) obeh direktiv, ki sta enaka, določata, da kadar na istem delovnem mestu delajo delavci iz več gospodarskih družb, je vsak delodajalec odgovoren za vse zadeve pod svojim nadzorom. Poleg tega delodajalec, ki je odgovoren za delovno mesto, usklajuje vse ukrepe v zvezi z varnostjo in zdravjem delavcev in jih določi v svojem dokumentu o varnosti in zdravju pri delu.

Vrednotenje kaže, da je oddajanje dela podizvajalcem v porastu in da usklajevanje dela ni vedno zadovoljivo. Kljub temu pa gospodarske družbe, ki zaposlujejo podizvajalce, običajno preverijo njihove izkušnje in razumevanje zahtev za varnost in zdravje. Glavni izvajalec lahko tudi zagotovi obvezno usposabljanje o varnosti, ki se redno posodablja.

Zdi se, da se težave občasno pojavijo zato, ker delavci, ki jih najamejo podizvajalci, običajno za začasno ali sezonsko delo, niso deležni usposabljanja, in to bi lahko pojasnilo večje število nesreč pri delu, v katere so vključeni taki delavci. Zdi pa se, da je na tem področju manj težav z oddajanjem del podizvajalcem kot v drugih zelo nevarnih sektorjih, na primer v gradbeništvu.

POLJE: Z upoštevanjem težav, do katerih prihaja pri oddajanju del podizvajalcem v dejavnosti pridobivanja rudnin in v drugih sektorjih, in kot je objavljeno v strategiji Skupnosti za 2007–12, bo Komisija pregledala posebne težave oddajanja del podizvajalcem. Dobra praksa v tem sektorju bi lahko koristila tudi drugim sektorjem, spodbujala pa bi se lahko preko Svetovalnega odbora za varnost in zdravje pri delu in njegove Stalne delovne skupine za premogovništvo in druge ekstraktivne industrije in Odbora za socialni sektorski dialog o ekstraktivni industriji na ravni EU.

Gašenje požarov in reševanje

Člena 4 in 5 obeh direktiv, ki sta enaka, določata posebne minimalne zahteve za varstvo pred požarom, eksplozijo in zdravju škodljivim ozračjem ter za izhode v sili in opremo za reševanje.

Na splošno se zdi, da so te zahteve v praksi izpolnjene, zahvaljujoč namestitvi gasilnih aparatov in organizaciji urjenj v gašenju požara ter posebnih gasilskih in/ali reševalnih ekip. Občasno se na tračne transporterje namestijo detektorji trenja, da se prepreči pregretje.

Za reševanje se poleg zbirnih točk in pribežališč v sili pogosto zagotovi rezervni prevoz (reševalna vozila in helikopterji). Izkušnje so pokazale pomen izhodov v sili in opreme za

reševanje, vključno za reševalne ekipe, ki morajo pogosto delati v izredno nevarnih pogojih, npr. takoj po eksploziji.

Zdravstveni nadzor

Člena 8 direktiv zahtevata, da mora biti delavcem zdravstveni nadzor zagotovljen pred razporeditvijo na delovne naloge v dejavnostih pridobivanja rudnin in nato v rednih časovnih presledkih. Direktivi tudi navajata, da je take ukrepe treba sprejeti v skladu z nacionalno zakonodajo in/ali prakso.

Zdravstveni nadzor delavcev se na splošno izvaja tako, kot zahtevata direktivi. Večinoma ga izvajajo zdravniki za zdravje pri delu in ne splošni zdravniki ter lahko zajema vsebine, ki presegajo vprašanja zdravja pri delu v strogem pomenu besede, kot so na primer protikadilske kampanje in nasveti o prehrani. V nekaterih državah članicah je zagotovljeno spremljanje upokojenih delavcev (na primer za nekdanje rudarje v premogovnikih v petletnih časovnih presledkih).

Uveljavitev

V večini držav članic so za uveljavljanje nacionalnih predpisov za prenos direktiv odgovorni inšpektorati za delo. Vendar v nekaterih državah članicah inšpektorati za delo ne obravnavajo dejavnosti pridobivanja rudnin: namesto tega so bili za nadzor sektorja ustanovljeni posebni organi, pogosto zaradi relativnega pomena za gospodarstvo in posebnih tveganj, ki nastajajo. Izvršilni organi, pristojni za nadzor zdravja in varnosti delavcev, bi morebiti lahko koristno uskladili svoje dejavnosti in izmenjali informacije, vključno s strokovnim znanjem in izkušnjami, ker je možno, da posamezne službe, ki se ukvarjajo z različnimi oddelki pravnega reda o zdravju in varnosti, nimajo celovite slike. Na primer inšpektorat za delo lahko uveljavlja okvirno Direktivo 89/391/EGS, inšpektorat za rudarstvo pa uveljavlja direktivi 92/91/EGS in 92/104/EGS.

Večje gospodarske družbe imajo pogosto finančne in organizacijske vire, potrebne za vzpostavitev učinkovite politike zdravja in varnosti in so običajno v rednih stikih z izvršilnimi organi.

POLJE: Z uveljavljanjem zakonodaje, ki se uporablja za dejavnosti pridobivanja rudnin v državah članicah, se lahko ukvarja več različnih izvršilnih organov. Medsebojno sodelovanje in izmenjavo informacij med temi organi v vsaki državi članici bi bilo treba izboljšati, tako da bi bili vsi vidiki politike zdravja in varnosti celostno zajeti. V tej zvezi bi lahko pomagal Odbor višjih inšpektorjev za delo[9].

6. SPLOŠNA OCENA

6.1. Glavni pozitivni učinki teh direktiv

Države članice v svojih nacionalnih poročilih poudarjajo, da je glavni pozitivni učinek teh direktiv, da se gospodarske družbe bolj zavedajo vprašanja varnosti in zdravja pri delu, zlasti preko ocene tveganja in SHD-ja, ki sta gospodarske družbe spodbudila, da prednost

[9] Sklep Komisije z dne 12. julija 1995 o ustanovitvi Odbora višjih inšpektorjev za delo (UL L 188, 9.8.1995, str. 11).

namenjajo politikam zdravja in varnosti ter preprečevanja. Ukrepi, predvideni v teh direktivah, se zdijo dovolj izčrpni in splošni za prožno obravnavanje tveganj, ki nastanejo v zadevnih gospodarskih družbah. Druga prednost, ki je bila opažena, pa je, da so minimalne zahteve za celotno EU preprečile konkurenco med gospodarskimi družbami na področju standardov zdravja in varnosti, ker jih vse morajo uporabljati.

Pomemben učinek direktiv je bil tudi premik k splošni politiki zdravja in varnosti pri delu v gospodarskih družbah. Določbe o usklajevanju zdravstvenih in varnostnih ukrepov, kadar so na delovnem mestu prisotni delavci iz več gospodarskih družb, se tudi štejejo za pomembno pozitivno novost, ki sta jo prinesli direktivi.

Zdi se, da so se zahvaljujoč Direktivi 92/104/EGS (o rudarstvu) zlasti do neke mere izboljšali zdravstveni in varnostni pogoji v MSP-jih, ki delajo v majhnih kamnolomih; zdi se, da se take gospodarske družbe pred sprejetjem direktive s tem vprašanjem niso ukvarjale.

6.2. Glavne težave pri izvajanju

Kot je navedeno zgoraj, je bila prožnost, ki jo direktivi omogočata, na splošno pohvaljena, čeprav lahko to hkrati pomeni, da gospodarske družbe težko določijo natančen zahtevani standard varnosti in varstva zdravja delavcev in uporabljajo določbe direktiv v praksi. Poleg tega poročilo poudarja, da svoboda, ki jo državam članicam daje Direktiva 92/91/EGS, lahko povzroči razlike pri izvajanju v državah članicah, kar pa lahko povzroči razmere, ko so nekateri pogoji lahko v eni državi članici sprejemljivi, v drugi pa ne.

Delodajalci navajajo, da SHD v nekaterih primerih podvaja zahtevane dokumente, na primer za dovoljenje za rudarjenje. To težavo je mogoče povezati z izvajanjem direktiv v državah članicah in bi jo bilo možno rešiti s kombiniranjem različnih dokumentov, ki so potrebni za različne delovne postopke v dejavnostih pridobivanja rudnin, pod pogojem, da v celoti izpolnjujejo zahteve SHD-ja.

POLJE: Zaradi zmanjševanja birokracije bi države članice lahko preučile možnost kombiniranja SHD-ja in drugih dokumentov, potrebnih za različne delovne postopke v dejavnostih pridobivanja rudnin, da gospodarskim družbam ne bi bilo treba priskrbeti več ločenih dokumentov podobne narave.

Zdi se, da MSP-ji izvajanje zahtev direktiv pogosto dojemajo izključno kot obremenitev. Pogosto se osredotočijo na stroške nezgodnega zavarovanja in preventivnih ukrepov ter spregledajo skrite prihodnje stroške, ki so lahko veliko višji, kot na primer stroški zaradi izgube proizvodnje ali stroški materiala in reorganizacije, ki je potrebna zaradi nesreč pri delu in poklicnih bolezni.

Nacionalna poročila in vrednotenje na kraju samem odkrivajo, da je med delodajalci v nekaterih državah članicah težnja, da ne poročajo o vseh nesrečah, o katerih bi morali poročati. Takemu poročanju se morebiti izogibajo zaradi razlogov, povezanih s podobo gospodarske družbe, in da se izognejo pogodbenim kaznim. To pomeni, da organi nimajo točne slike razmer v zadevnem sektorju in zato ne morejo zagotoviti izboljšanja varstva delavcev. Neporočanje o nesrečah je težava, ki jo je treba obravnavati v povezavi z izboljšanjem načina delovanja izvršilnih organov.

Nacionalna poročila tudi kažejo, da se delodajalci morebiti izogibajo posodobitvi opreme zaradi stroškov, in med vrednotenji na kraju samem je bilo ugotovljeno, da se nekateri delodajalci nagibajo k temu, da dajejo prednost okoljskim vprašanjem pred zdravjem in varnostjo delavcev.

Zdi se, da izvršilni organi pogosto uporabljajo enak pristop za MSP-je kot za večja podjetja in pri tem ne upoštevajo pogosto omejenih virov manjših gospodarskih družb in njihovih posebnosti. V primeru nesreče ima morebitna škoda za javno podobo velike gospodarske družbe bolj odvračilen učinek kot globa. Po besedah nekaterih delodajalcev se izvršilni organi preveč osredotočajo na varnost opreme in premalo na usposabljanje delavcev (organizacijski vidiki, usposabljanje in spodbujanje varnostne kulture).

Z delavci se običajno posvetuje v nekaterih fazah priprave in/ali uporabe SHD-ja, vendar v različni meri in ne sistematično. Direktivi zahtevata posvetovanje z delavci, vendar se zdi, da je ta zahteva redko v celoti izpolnjena.

7. OCENA UČINKOVITOSTI ZAKONODAJE

Težko je dokazati objektivno povezavo med izvajanjem direktiv v dejavnostih pridobivanja rudnin in izboljšanjem položaja glede nesreč pri delu in poklicnih bolezni. Vsak tak poskus je zapleten zaradi dejstva, da se nesreče in poklicne bolezni pojavijo zaradi več dejavnikov in ne samo tistih, ki so zajeti v pravilih, določenih v direktivah.

Poleg tega je tudi dejstvo, da se poklicne bolezni pogosto ugotovijo dolgo po tem, ko je bil delavec izpostavljen dejavniku tveganja, in direktivi vključujeta nekatere nove določbe, druge pa so dodane obstoječim nacionalnim predpisom. Merjene učinka direktiv torej ni enostavno.

Kakor je navedeno zgoraj, je dejavnost pridobivanja rudnin kljub vsem prizadevanjem še vedno zelo nevaren sektor.

(a) Vpliv na nesreče pri delu in poklicne bolezni

Dejavnost pridobivanja rudnin vključuje velika tveganja glede nesreč pri delu. Stopnja pogostosti[10] nesreč pri delu je v tem sektorju znatno višja od povprečja za vse sektorje dejavnosti: število nesreč, ki zahtevajo več kot tridnevno odsotnost z dela, je več kot še enkrat višje (5 500 v primerjavi z 2 500), število smrtnih nesreč pa je skoraj petkrat višje (14 v primerjavi s 3) [11]. Zanimivo je, da je bila po oceni iz leta 1986[12] stopnja pogostosti smrtnih nesreč znatno višja v letu 1986 (100 v primerjavi s 14 v letu 2005), zato se zdi, da se je število nesreč od leta 1986 do leta 2005, to je obdobje, v katerem sta direktivi začeli veljati, izrazito zmanjšalo.

---

10 Stopnja pogostosti, določena po metodologiji evropske statistike nesreč pri delu (ESAW), je število nesreč pri delu na 100 000 zaposlenih delavcev.

11 Vir: GD za zaposlovanje in Eurostat „Vzroki in okoliščine nesreč pri delu v EU“, slika 1.11, str. 25; podatki Eurostat ESAW in Ankete o delovni sili (LFS) 2005.

12 Vir: P.A. Walker, „Rudarstvo in kamnoseštvo v Evropski gospodarski skupnosti, varnostni in zdravstveni vidiki“, v *Varnost in zdravje v rudarstvu in kamnoseštvu: Zapisnik simpozija, ki je bil v Luksemburgu od 10. do 12. septembra 1986*, 1988, strani 7–8.

Statistični podatki[13] kažejo, da je fizični padec ali zrušitev (na primer zrušenje podzemnega predora) najbolj pogost vzrok nesreč, vključno s smrtnimi nesrečami, ki povzroči skupaj 25 % nesreč, medtem ko dogodki, kot so požari in eksplozije, povzročijo — morebiti nepričakovano — manjši odstotek nesreč (t.j. manj kot 5 %). Vendar se te številke nanašajo na *zadnji dogodek, ki odstopa od normalnosti in vodi neposredno do nesreče:* ta zadnji dogodek pa so lahko sprožili drugi dogodki, kot je na primer požar ali eksplozija v rudniku, ki je povzročila, da se je predor zrušil. V tem primeru se samo zrušitev predora vpiše kot zadnji dogodek, čeprav je bil lahko prvotni vzrok požar ali eksplozija.

POLJE: Stalna delovna skupina za premogovništvo in druge ekstraktivne industrije bi morala na področju nesreč in vzrokov nesreč tesno sodelovati z Odborom za socialni sektorski dialog o ekstraktivni industriji na ravni EU.

Od vseh sektorjev dejavnosti je bila v dejavnosti pridobivanja rudnin stopnja pogostosti poklicnih bolezni daleč najvišja, tudi v primerjavi z drugimi zelo nevarnimi sektorji: 1 949 v primerjavi s 134 v gradbeništvu, 41 v kmetijstvu in 29 v prometu. Tudi obolevnost za boleznimi dihal je najvišja od vseh sektorjev dejavnosti[14].

Po sprejetju direktiv so se gospodarske družbe začele bolj zavedati vidikov varnosti in zdravja pri delu, na tem področju so bolje organizirane in raven mehanizacije je višja, kar naj bi prispevalo k zmanjšanju števila nesreč pri delu in poklicnih bolezni. Ravni nesreč pri delu in poklicnih bolezni so še vedno visoke, pogosto zaradi več dejavnikov:

– MSP-ji, ki jih je v tem sektorju največ, imajo v primerjavi z večjimi gospodarskimi družbami višjo stopnjo nesreč;

– delodajalci v manjših gospodarskih družbah imajo pogosto manj znanja o zdravju in varnosti pri delu;

– tempo dela postaja hitrejši;

– delodajalci včasih več pozornosti namenijo storilnosti in okolju kot varstvu delavcev;

– v nekaterih državah članicah se povečuje število mladih in/ali priseljenih delavcev, ki imajo pogosto jezikovne težave.

(b) Vpliv na storilnost, zaposlovanje in konkurenčnost

Večina držav članic ni dala nobenih informacij o vplivu direktiv na storilnost, zaposlovanje in konkurenčnost. Nekatere države članice[15] menijo, da ukrepi iz direktiv spodbujajo storilnost in konkurenčnost.

Nacionalna poročila poudarjajo, da izvajanje direktiv spodbuja izboljšave delovnega okolja, zato je delo za delavce bolj privlačno in se storilnost poveča. Nižja stopnja nesreč zmanjša odsotnost, saj nesreče povzročajo trpljenje ljudi, poleg tega pa predstavljajo tudi velike izgube za gospodarstvo.

---

13 Vir: Podatki Eurostat ESAW faza III 2005.

14 Vir: Eurostat EODS 2005.

15 Grčija in Portugalska.

8. PREDLOGI ZA IZBOLJŠAVE

Ker so direktive sestavljene na splošno, je bilo predlagano, da bi se lahko razvile in razširile praktične smernice, najboljša praksa in druge informacije, ki bi pojasnjevale obveznosti iz direktiv.

Glede SHD-ja vrednotenje poudarja potrebo po predlogah za posebne, predvsem manjše dejavnosti, kot so kamnolomi okrasnih kamnov. To bo pomagalo izboljšati zdravstvene in varnostne pogoje, ker bodo gospodarske družbe lažje pripravile SHD-je in ker jim bo to pomagalo najti načine ocenjevanja in uvedbe potrebnih izboljšav.

Glede izvrševanja bi strokovno osebje inšpekcijskih organov lahko olajšalo komunikacijo z zadevnimi gospodarskimi družbami: predlogi bi bili lahko bolj prepričljivi in gospodarske družbe bi jih bile lahko bolj pripravljene izvajati. To je lahko pomembno za dejavnosti, ki se soočajo s kompleksnimi operativnimi izzivi. Poleg tega se pogosto zdi, da imajo inšpektorati premalo osebja, zato je neizvedljivo, da bi pregledali vsako gospodarsko družbo enkrat na leto. Gospodarske družbe navajajo, da se inšpektorati pogosto osredotočijo na iskanje pomanjkljivosti in ne dajejo predlogov, kako izboljšati razmere, čeprav so zaradi splošne narave direktiv potrebni praktični predlogi. Kljub temu se je pokazalo, da inšpektorati s presojami posameznih tem, kot so delovni čas in reševalne akcije, razvijajo nove tehnike izvrševanja za Direktivo 92/91/EGS.

Zaradi različnih načinov izvajanja direktiv v različnih državah članicah prihaja do težav, povezanih s selitvijo delovnih mest čez meje. Na tem področju si Komisija namerava prizadevati za spremljanje skladnosti prenosa zakonodaje in po potrebi sprožiti postopek za ugotavljanje kršitev, da se popravi neskladnost nacionalnih predpisov z direktivami ES. Vendar direktivi določata minimalne zahteve, države članice pa lahko sprejmejo ali ohranijo strožje ukrepe[16].

Predlagana je bila tudi nadaljnja uskladitev v tem sektorju v vsej EU, kar bi spodbudilo uvedbo enotnih pogojev delovanja ter olajšalo čezmejna gibanja ljudi in opreme. Drug predlog je bil zmanjšati upravne obremenitve za gospodarske družbe zaradi načina izvajanja ali uveljavljanja direktiv v državah članicah. Kot del akcijskega programa za zmanjšanje upravnih obremenitev za podjetja[17], ki trenutno poteka in ga je predstavila Komisija, se od držav članic zahteva, da zmanjšajo take obremenitve za gospodarske družbe in si pri tem zastavijo ambiciozne cilje.

Glede morebitnih sprememb Direktive 92/104/EGS (o rudarstvu) je bilo predlagano naslednje:

– ločitev premogovništva od pridobivanja drugih rudnin zaradi specifičnih težav v teh dveh sektorjih. Drug predlog je bil, da se namesto spremembe Direktive zagotovijo praktična navodila, ki se nanašajo posebej na vsako vrsto rudarskih del;

– vključitev podrobnejših določb o varstvu upravljavcev opreme pred nevarnostmi neeksplodiranih eksplozivov in eksplozivov, skritih v kupih skal, ki jih je treba odstraniti, začasni namestitvi pribežališč v tunelih, kjer potekajo pripravljalna ali razvojna dela,

---

16 Člen 1(3) okvirne Direktive 89/391/EGS. Glej tudi sodbo Sodišča v zadevi C-84/94 *Združeno kraljestvo proti Svetu* [1996] Recueil I-5755, odstavek 17.

17 COM(2007) 23.

dokler se ne namestijo stalne poti za izhod v sili, ter namestitev gasilnih aparatov in samoreševal v vozila.

Ker so ti praktični predlogi tehnične narave, jih bo obravnavala Stalna delovna skupina za premogovništvo in druge ekstraktivne industrije, da se oceni potreba po tehnični prilagoditvi Direktive (člen 11 Direktive 92/104/EGS).

9. SKLEPNE UGOTOVITVE

Zdi se, da je izvajanje direktiv v 15 zadevnih državah članicah relativno zadovoljivo in da se je stopnja nesreč v sektorju pridobivanja rudnin znižala. Kljub temu je število nesreč pri delu in poklicnih bolezni nesprejemljivo visoko, poleg tega so delavci v tem sektorju še vedno izpostavljeni veliki nevarnosti.

Zaradi izboljšanja razmer strategija Skupnosti za 2007–12 spodbuja države članice, da sprejmejo nacionalne strategije, ki bi določile količinske cilje za zmanjšanje pojava nesreč pri delu in poklicnih bolezni, in se usmerile na sektorje in gospodarske družbe z najslabšimi rezultati, kot je sektor dejavnosti pridobivanja rudnin, ter se osredotočile na najbolj običajna tveganja in najranljivejše delavce.

Tako kot v drugih sektorjih se zdi, da so različne vrste gospodarskih družb jasno ločene: večje gospodarske družbe, zlasti v sektorju vrtanja, so razmeroma uspešne, medtem ko se zdi, da so MSP-ji, zlasti v sektorju okrasnega kamnoseštva, slabše opremljeni za vzpostavitev učinkovite politike zdravja in varnosti.

Jasno je, da morajo gospodarske družbe zdravje in varnost postaviti na bolj pomembno mesto. Poleg socialnih/etičnih vidikov bi morale gospodarske družbe vzpostaviti politiko preprečevanja nesreč pri delu in poklicnih bolezni tudi zaradi finančnih razlogov. Ustrezna preventivna politika bo imela jasne finančne koristi: gospodarske družbe bi se morale bolj zavedati, da ne smejo upoštevati samo stroškov zavarovalnih premij in preventivnih ukrepov, ampak tudi bolj neposredne stroške nesreč pri delu in poklicnih bolezni (kot so stroški v zvezi z nadomestitvijo delavca, izgubo proizvodnje in škodo, ki jo povzroči negativna javna podoba), ki bodo verjetno veliko višji. S te pragmatične perspektive se bodo naložbe v preventivne ukrepe zdele dokaj majhne in gospodarske družbe se bodo pogosteje odločale zanje. Države članice morajo biti bolj dejavne pri ozaveščanju gospodarskih družb o teh vidikih.

Poznavanje zdravja in varnosti mora biti bolj enakomerno razporejeno v gospodarskih družbah različnih vrst in velikosti. To bi bila lahko naloga za države članice, ki bi se je lahko lotile tako, da bi pripravile smernice in pomagale manjšim gospodarskim družbam in jih usposabljale, zlasti na področju uporabe učinkovite politike zdravja in varnosti. Za doseganje napredka na tem področju bi Svetovalni odbor za varnost in zdravje pri delu in njegova posebna Stalna delovna skupina za premogovništvo in druge ekstraktivne industrije[18] lahko obravnavala to posebno vprašanje usposabljanja. Kot navaja strategija Skupnosti za 2007-12, bo Komisija podrobno pregledala posebne težave, povezane z oddajanjem del podizvajalcem. Izkušnje pri oddajanju del podizvajalcem v tem sektorju bi bilo mogoče uporabiti v drugih

[18] Člen 6(4) Sklepa Sveta z dne 22. julija 2003 o ustanovitvi Svetovalnega odbora za varnost in zdravje pri delu (UL C 218, 13.9.2003, str. 1.

sektorjih. V zvezi s tem je treba upoštevati vlogo ljudi in njihove omejitve v okolju, v katerem vse bolj prevladuje sodobna tehnologija.

Komisija meni, da to poročilo, ki temelji na informacijah iz držav EU-15, vsebuje tudi koristne predloge za 12 držav članic, ki so se med tem pridružile EU. Nedavne rudarske nesreče dokazujejo, da je treba razmere še izboljšati.

Ena od sklepnih ugotovitev te ocene je pomen vloge predstavnikov delavcev in potreba po izmenjavi najboljših praks. Evropska agencija za varnost in zdravje pri delu v Bilbau bi lahko pomagala pri posredovanju posebnih, ciljno usmerjenih informacij zlasti državam članicam, ki so se nedavno pridružile EU.

Več držav članic tudi poudarja, da v tem trenutka spremembe direktiv niso potrebne, verjetno zaradi splošnega besedila direktiv, ki jim omogoča uporabo v številnih različnih razmerah. Ob upoštevanju informacij, predstavljenih v tem poročilu, se Komisija strinja, da trenutno direktiv ni treba spreminjati.

Komisija poziva Svetovalni odbor za varnost in zdravje pri delu, da preko svoje Stalne delovne skupine za premogovništvo in druge ekstraktivne industrije na podlagi tega vrednotenja pripravi sklepne ugotovitve.