КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 3.9.2009
COM(2009) 449 окончателен

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

относно практическото прилагане на директивите за здраве и безопасност при работа — Директива 92/91/ЕИО (рудодобив чрез сондиране) и Директива 92/104/ЕИО (рудодобив по открит и подземен способ)

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

относно практическото прилагане на директивите за здраве и безопасност при работа — Директива 92/91/ЕИО (рудодобив чрез сондиране) и Директива 92/104/ЕИО (рудодобив по открит и подземен способ)

1. ВЪВЕДЕНИЕ

С настоящия доклад Комисията изпълнява ангажимента си[1] да направи оценка на практическото прилагане на регулаторната рамка с оглед нейното усъвършенстване. Докладът се основава най-вече на националните доклади, предоставени от държавите-членки,[2] и на доклад на независими експерти, в който се оценява практическото прилагане на двете директиви на място в частните и/или публичните икономически сектори, до които се отнасят. Използвани са също европейски статистически данни и проучвания за трудовите злополуки и професионалните заболявания[3] и информация от Комисията относно транспонирането на директивите.

Настоящата оценка обхваща транспонирането и прилагането на две директиви само в държавите от ЕС-15, а именно Директива 92/91/ЕИО на Съвета от 3 ноември 1992 г. за минималните изисквания за подобряване безопасността и здравето на работниците в отрасли, свързани с рудодобива чрез сондиране[4], и Директива 92/104/ЕИО на Съвета от 3 декември 1992 г. относно минималните изисквания за подобряване опазването на безопасността и здравето на работниците в отрасли, свързани с рудодобива по открит и подземен способ[5]. Комисията счита, че настоящата оценка може също така да предостави полезна информация относно прилагането на директивите за 12-те държави-членки, които междувременно се присъединиха към ЕС.

Миннодобивните отрасли не попадат в приложното поле на Директива 89/654/ЕИО относно минималните изисквания за безопасност и здраве на работното място (първа специална директива по смисъла на член 16, параграф 1 от Директива 89/391/ЕИО).

---

1 В съобщението *Подобряване на качеството и на производителността на труда: стратегия на Общността за здравословни и безопасни условия на труд за периода 2007—2012 г.*, COM(2007) 62 окончателен, от 21 февруари 2007 г.

2 Изпратено до Комисията съгласно член 12 от Директива 92/91/ЕИО и член 13 от Директива 92/104/ЕИО. Тези членове впоследствие бяха отменени с Директива 2007/30/ЕО. В почти всички държави-членки социалните партньори са участвали в изготвянето на докладите. Белгия и Люксембург не изпратиха национални доклади.

3 Европейска статистика на трудови злополуки (ESAW), данни за признати професионални заболявания (Европейска статистика на професионални заболявания — EODS) и Европейското проучване на работната сила (LFS) от Евростат. Регламент (ЕО) № 1338/2008 относно статистиката на Общността в областта на общественото здраве и здравословните и безопасни условия на труд (ОВ L 354, 31.12.2008 г., стр. 70), който беше приет неотдавна, предвижда тясно сътрудничество между Евростат и съответните национални органи с цел събиране и обработка на данни по хармонизиран начин в рамките на целия ЕС.

4 ОВ L 348, 28.11.1992, стр. 9.

5 ОВ L 404, 31.12.1992 г., стр. 10.

Работниците в сектора изглежда често са изложени на особено високи рискове, поради което за тях има отделни специфични разпоредби в две отделни директиви (Директиви 92/91/ЕИО и 92/104/ЕИО) по смисъла на член 16, параграф 1 от Директива 89/391/ЕИО за въвеждане на мерки за насърчаване подобряването на безопасността и здравето на работниците на работното място.

Директива 92/91/ЕИО се прилага конкретно за безопасността и здравето на работниците в съответните миннодобивни отрасли във връзка с проучването и експлоатацията на минерални суровини чрез сондажи (на сушата и в открито море), докато Директива 92/104/ЕИО обхваща останалите сектори на миннодобивните отрасли, т.е. проучването и експлоатацията на минерални суровини в открити и подземни мини и кариери.

В съответствие с член 1, параграф 2 от Директиви 92/91/ЕИО и 92/104/ЕИО, Директива 89/391/ЕИО се прилага изцяло за областите, обхванати от тези две директиви.

Тъй като двете директиви са сходни в много отношения от гледна точка на прилагането, в настоящия доклад те се посочват поотделно единствено ако е необходимо да се изтъкне специфичен аспект на едната или другата директива.

2. ПРАВНО ДЕЙСТВИЕ

Националните доклади на държавите-членки показват, че формалното въздействие на директивите (рационализиране и кодификация) във всички държави-членки ги е накарало да консолидират и актуализират съществуващото законодателство.

По същество: повечето държави-членки вече имаха законодателство в тази област, но директивите въведоха важни нови концепции (като документа за безопасност и здраве) в националното законодателство. В една от държавите-членки — Ирландия, транспонирането на директивите доведе до това нарушенията на законодателството в тази област, които са били нарушения единствено съгласно частното право, да се считат за нарушения и съгласно наказателното право.

3. ПОВИШАВАНЕ НА ОСВЕДОМЕНОСТТА И СЪПЪТСТВАЩИ МЕРКИ

Националните мерки за транспониране на директивите са публикувани във всички държави-членки и са организирани кампании за повишаване на осведомеността, включващи дейности като разпространяване на брошури, насоки и съобщения за пресата и семинари и конференции за обучение на органите, работодателите и работниците относно концепциите в директивите. В някои случаи информацията е предоставена пряко на съответните дружества.

От своя страна социалните партньори разпространиха информация за правилата под формата на документация (например насоки, представящи примери за добра практика) и обучение под формата на конференции и семинари.

Като цяло посочените по-горе информационни кампании бяха счетени за задоволителни: те насърчиха по-голямата осведоменост относно правилата и помогнаха на дружествата да развият култура на превенция на злополуките и професионалните заболявания.

4. ТРАНСПОНИРАНЕ

Въпреки предварителните задълбочени консултации на социалните партньори относно всяка от двете директиви и единодушното им приемане от Съвета, около половината от държавите-членки не спазиха крайните срокове за транспониране. Комисията започна официални процедури за нарушения срещу тези държави-членки съгласно член 226 от Договора за ЕО, което в някои случаи доведе до решения на Съда преди транспонирането да е приключило.

Анализ на съответствието на националното законодателство с директивите на ЕО изглежда подсказва, че, с някои изключения, изискванията на директивите в общи линии са били транспонирани коректно. Бяха констатирани някои недостатъци във връзка с отговорността на работодателите при наличието на работници от няколко дружества (член 3, параграф 3 от директивите), наблюдението на здравето (параграф 8 от директивите), дерогацията за рудодобива чрез драгиране (член 12 от Директива 92/104/ЕИО) и някои точки в приложенията, когато предоставената закрила не отговаря на необходимия минимум, определен в директивите.

5. ДЕЙСТВИЕ В ОБЛАСТТА: ПРИЛАГАНЕ НА ПРАКТИКА НА ДВЕТЕ ДИРЕКТИВИ

Основни аспекти

В миннодобивните отрасли развиват дейност широк кръг дружества, както големи, така и малки, с много различни характеристики. Например в сектора на сондажите в открито море дружествата са предимно големи международни фирми, докато в секторите за добив на скални облицовъчни материали и кариерите работят множество малки семейни фирми. Всеки вид дружество има различни характеристики и политиката за здраве и безопасност във всяко от тях е адаптирана към съответното положение.

Въпреки усилията да се подобри опазването на здравето и безопасността на работниците, миннодобивните отрасли все още продължават да бъдат високорисков сектор както по отношение на трудовите злополуки, така и по отношение на професионалните заболявания.

Според проучване, посочено в доклада на независимите експерти[6], около 10 % от минните аварии (Директива 92/104/ЕИО) са предизвикани от технически несъвършенства, като оборудване, което не отговаря на стандартите, докато останалите 90% произтичат от организационни недостатъци, като неясни нареждания и грешки на работниците при преценяване на опасностите.

Оценката на положението в големите и средните дружества в миннодобивните отрасли като цяло показва, че няма съществени различия между държавите-членки или секторите на миннодобивните отрасли по отношение на основните минимални

---

[6] Gerhard Czuck, „Превенция 2000 плюс: Успешна превантивна стратегия за по-добри условия на здраве и безопасност на работното място в малки и средни предприятия“, на конференцията на ISSA/ Минна камара: „Мини и кариери“: Конференция за превенция на професионални наранявания и заболявания“, Конферентен център Sandton, Южноафриканска република, 19—21 май 2003 г.

изисквания за безопасност, определени в директивите. Цялостното прилагане на документа за безопасност и здраве, отговорността на координиращия работодател, обучението и надзора на работниците и аварийните предпазни мерки изглеждат на задоволително ниво.

От друга страна, по-малките дружества обикновено страдат от липса на необходимите финансови ресурси и знания за ефективна политика за здраве и безопасност. Въпреки това националните доклади изглежда показват, че държавите-членки не са приели конкретни правила, обхващащи специфичните особености на малките и средните предприятия („МСП“), отделно например от усилията на органите за подобряване и рационализиране на определени административни процедури за МСП. Държавите-членки също така са организирали специфични кампании за информация за МСП. В една държава-членка (Португалия) малките предприятия, които се справят добре в областта на здравето и безопасността при работа, плащат по-ниски социалноосигурителни и застрахователни вноски.

Определени целенасочени превантивни мерки доказаха своята ефективност за намаляване на злополуките.

Те включват обучение на основата на „състояния, близки до инциденти“ (т.е. инциденти при опасни условия на труд, които почти са довели до възникване на злополука), в което засегнатите работници споделят опита си, и снимки на място на деца с послания за безопасност до родители, които работят в добивния отрасъл. В някои случаи със семействата на работниците се установява връзка по телефона, за да им бъде разяснено подробно значението на мерките за здраве и безопасност на работното място.

Дружествата, активни в сектора на добиване чрез сондиране (Директива 92/91/ЕИО), са основно големи и средни. Оценката на място показа, че управлението на условията за безопасност и здраве в различни дружества с дейност в различни държави-членки е доста сходно. По правило те са осведомени за специфичните рискове в сектора и дори конкурентите по принцип споделят информация по въпросите на здравето и безопасността. Ежедневното управление на условията за безопасност и здраве включва заседания, надзор и разрешителни за работа, които се изискват за работни места, свързани с особено опасни състояния, в съответствие с директивата[7].

Дружествата, които работят в областта на откритите рудници за добив на въглища, метални руди и промишлени минерални суровини (Директива 92/104/ЕИО) са предимно големи и често използват автоматизирани процеси. По принцип според тях мерките за здраве и безопасност могат да генерират печалби, а не само разходи, и последните са по правило по-ниски от изразходваните средства във връзка с професионални злополуки и заболявания. За тези дружества често се оказва голямо предизвикателство да убедят работниците си в уместността на мерките за здраве и безопасност. За разлика от тях, дружествата за добив на скални облицовъчни материали са предимно малки и средни: нерядко те са семейни предприятия с трима до десет работници, често използват ръчни процеси, а работниците им са по-пряко изложени на рискове като запрашеност и падащи скални отломки. Малките и средни дружества

[7] Част А, точка 2.8, от приложението към Директива 92/91/ЕИО. Част А, точка 1.8 от приложението към Директива 92/104/ЕИО съдържа подобни разпоредби.

изглежда са склонни да считат мерките за здраве и безопасност като затруднение и тежест и често не прилагат цялостно изискванията на директивата.

ПОЛЕ: Малките и средни дружества се нуждаят от повече подкрепа за въвеждане на ефективна политика за здраве и безопасност. Тази подкрепа следва да бъде предоставена от държавите-членки с оглед на ефективен подход към специфичните характеристики на съответните дружества. Държавите-членки следва да включат този въпрос в националните си стратегии, които ще бъдат приети съгласно стратегията на Общността за здравословни и безопасни условия на труд (2007—2012 г.).

Условия на работното място

Членове 3, параграф 1, буква а) от двете директиви изискват работодателите да вземат необходимите мерки за опазване на здравето и безопасността на работниците, като гарантират, че работните места са проектирани, изградени, оборудвани, пуснати в действие, функционират и се поддържат по такъв начин, че работниците да могат да извършват възложената им работа без да застрашават своята безопасност и/или здраве и/или тези на другите работници.

Дружествата в миннодобивните отрасли като цяло изглежда спазват тези разпоредби, що се отнася до предпазването от злополуки, но изглежда има различия между дружествата в отделните държави-членки по отношение на възможните дългосрочни неблагоприятни въздействия върху здравето. Проблемите в това отношение могат да бъдат свързани с неправилни работни позиции, остаряло оборудване, ръчно боравене с тежко оборудване или липса на подходяща защита срещу нездравословни условия на околната среда, като изключително високи или ниски температури, влажност, шум, вибрации или запрашеност. Някои от тези проблеми възникват, тъй като подобряването на оборудването може да се окаже твърде скъпо и/или може да причини практически проблеми в някои случаи, или съответните работници не са преминали нужното обучение.

Доста положително изглежда картината по отношение на рудодобива чрез сондиране (Директива 92/91/ЕИО), където остарялото оборудване често се заменя с ново оборудване, механичните процеси подобряват състоянието на потенциално опасните работни места и се взимат мерки за намаляване на шума и замърсителите.

Квалификации на работника

Членове 3, параграф 1, буква в) от двете директиви изискват работодателите да вземат необходимите мерки, за да гарантират, че свързана със специален риск работа се възлага единствено на компетентен персонал и се извършва в съответствие с дадените указания.

Според оценката на място, дружествата обикновено имат правила относно квалификациите, необходими за изпълнение на специфични задачи.

За рудодобива чрез сондиране (Директива 92/91/ЕИО) съществуват разпоредби в сектора на добива в открито море, които изискват работниците да притежават сертификати за обучение в случай че трябва да изпълняват специфична работа или аварийни задачи. Няколко държави-членки и дружества в района на Северно море

работят върху постигане на споразумение относно изискванията за обучение, които ще улеснят свободното движение на работници.

ПОЛЕ: Националните органи и социалните партньори в миннодобивните отрасли се насърчават да увеличат усилията си за постигане на споразумение относно изискванията за обучение, приложими за работниците в целия ЕС, в зависимост от степента и/или вида на риска. Възможно е да се получи помощ от Консултативния комитет за безопасност и здраве на работното място и неговата постоянна работна група за минния и другите добивни отрасли.

Документ за безопасност и здраве

В съответствие с членове 3, параграф 2 от директивите, които са с еднакъв текст, работодателите трябва да гарантират, че документът за безопасност и здраве (ДБЗ) е изготвен и се актуализира редовно, и по-специално показва че: (i) рисковете, на които са изложени работниците и работното място, са установени и оценени; (ii) взети са необходимите мерки от значение за целите на директивата; и (iii) проектирането, използването и поддръжката на работното място и на оборудването се извършва по безопасен начин.

Беше констатирано, че както големите дружества, така и малките и средните предприятия по принцип изготвят ДБЗ. Не всички дружества обаче му отделят еднакво внимание и съществуват значителни различия в размера и съдържанието на ДБЗ. Освен това, съвсем малките дружества изглежда не актуализират редовно своите ДБЗ. В общи линии изглежда ДБЗ обхваща всички в дружеството, включително подизпълнителите и самостоятелно заетите лица.

Ползите от ДБЗ са общопризнати и оценките на риска позволяват по-добра превенция на трудовите злополуки и професионалните заболявания. Засегнатите работници често са инициатори за актуализирането на ДБЗ, например посредством работни таблици, в които отбелязват рисковете, с които се сблъскват. Може да е необходимо ДБЗ да се актуализира след разследвания на злополуки, доклади и задълбочени анализи на състояния, близки до инциденти, и обсъждания с работниците, по време на които те могат да предлагат идеи за подобряване на положението.

Някои органи по прилагането полагат усилия да хармонизират ДБЗ, например чрез стандартен образец. Съгласно Директива 92/91/ЕИО (добив чрез сондиране) например, изпълнителите на сондирането в района на Северно море са изготвили единен образец за ДБЗ след консултация с органите по прилагане в съответните страни[8]. По този начин ще се избегне нуждата от изготвяне на нови документи, например когато сондажна платформа се премества през граница, за да извършва подобни задачи (освен ако няма промяна в условията на работа), което ще улесни както съответните дружества, така и участващите органи по прилагането.

Представителите на работниците могат да играят важна роля в политиката за здраве и безопасност на дружеството. Оценката на място констатира, че по принцип се провеждат консултации с работниците или представителите на работниците относно ДБЗ, макар и невинаги и не в еднаква степен. Оценката също така показа, че

[8] Дания, Германия, Нидерландия, Норвегия и Обединеното кралство.

представителите на работниците в някои случаи не проявяват голямо желание да използват своето влияние. Оценката също така подсказва, че това може да се дължи на липсата на обучение или опит относно цялостната политика за здраве и безопасност на дружеството: някои представители на работниците може да са специализирани в разрешаване на практически проблеми като размера на заплатите, работното време и сигурността на работното място, и да имат по-малък опит по отношение на въвеждането на култура на превенция в дружеството.

ПОЛЕ: За да се подпомогне изготвянето на полезни документи за здраве и безопасност и да се създаде култура на превенция в дружествата, са необходими информация с по-изразена практическа насоченост, особено в малките и средните предприятия, и по-голяма осведоменост за значимостта на ДБЗ сред представителите на работниците.

Подизпълнители и самостоятелно заети лица

Членове 3, параграф 3 от двете директиви, които са идентични, предвиждат, когато на едно работно място присъстват работници от няколко дружества, че всеки работодател е отговорен за всички въпроси, които попадат под негов контрол. Освен това отговорният за работното място работодател следва да координира всички мерки относно здравето и безопасността на работниците и да ги зададе в ДБЗ.

Оценката показа, че подизпълнението е в процес на нарастване и координацията на работата невинаги е задоволителна. Независимо от това дружествата, които наемат подизпълнители, обикновено проверяват техния опит и разбиране относно изискванията за безопасност и здраве. Главният изпълнител може също така да предвиди задължително и периодично актуализирано обучение по безопасност.

Изглежда от време на време възникват проблеми, тъй като работниците, наети от подизпълнители, обикновено за временна или сезонна работа, не са били достатъчно обучени, което би могло да обясни по-големия брой на свързани с тяхно участие трудови злополуки. Изглежда обаче в тази област съществуват по-малко проблеми с подизпълнението, отколкото в други високорискови сектори като строителството.

ПОЛЕ: Предвид проблемите, възникващи с подизпълнението в миннодобивните отрасли и други сектори, и както беше обявено в стратегията на Общността за 2007—2012 г., Комисията ще разгледа специфичните проблеми, свързани с подизпълнението. Добрата практика в този сектор би могла да се окаже полезна и за други сектори и би могла да бъде популяризирана чрез Консултативния комитет за безопасност и здраве на работното място, неговата постоянна работна група за минния и другите добивни отрасли и Комитета за социален диалог в сектора на миннодобивните отрасли на равнище ЕС.

Противопожарни и спасителни дейности

Членове 4 и 5 от двете директиви, които са идентични, определят специфичните минимални изисквания за защита от пожари, експлозии и вредни за здравето среди и съоръжения за спасяване и за евакуация.

Тези изисквания общо взето изглежда са изпълнени на практика в резултат на поставянето на пожарогасители и организирането на противопожарни тренировки и

специални противопожарни и спасителни екипи. На места върху транспортните ленти се инсталират детектори за триене с цел да се предотврати прегряване.

В допълнение към сборните пунктове и аварийните убежища често са осигурени транспортни средства в режим на готовност (линейки и хеликоптер) за спасителни операции. Опитът е показал значението на съоръженията за спасяване и евакуация, включително за спасителните екипи, които често трябва да действат при изключително опасни условия, например непосредствено след експлозия.

Наблюдение на здравето

Член 8 от директивите изисква да бъде осигурено наблюдение на здравето на работниците преди да им бъдат възложени задълженията в миннодобивните отрасли, а впоследствие през равни интервали от време. В директивите също така е посочено, че тези мерки трябва да бъдат въведени в съответствие с националното законодателство и/или практики.

Наблюдението на здравето на работниците като цяло се извършва според изискванията на директивите. То се осъществява предимно от лекари със специалности по професионални заболявания, а не от общопрактикуващи лекари и може да се разпростре до въпроси извън професионалните заболявания, като кампании против тютюнопушене и съвети, свързани с храненето. В някои държави-членки съществува разпоредба за последващи прегледи на пенсионирани работници (например за бивши миньори през периоди от пет години).

Прилагане на законодателството

В повечето държави-членки прилагането на националното законодателство за транспониране на директивите е отговорност на инспекциите по труда. Инспекциите по труда в някои държави-членки обаче не извършват проверки в миннодобивните отрасли: вместо инспекциите често се създават специални органи, които да наблюдават сектора поради неговата относителна важност за икономиката и възникването на специфични рискове. Органите по прилагането, отговорни за наблюдението на здравето и безопасността на работниците, навярно биха могли успешно да координират своите дейности и обмена на информация, включително ноу-хау, тъй като е възможно всеки от различните отдели да работи във основа на различни раздели от *достиженията на правото на Общността* относно здравето и безопасността и може да не е запознат с цялостното положение. Например инспекцията по труда може да прилага Рамкова директива 89/391/ЕИО, докато инспекцията по миннодобивна дейност прилага директиви 92/91/ЕИО и 92/104/ЕИО.

По-големите дружества често разполагат с необходимите финансови и организационни ресурси за осъществяване на ефективна политика за здраве и безопасност и обикновено поддържат връзка с органите по прилагането.

ПОЛЕ: Възможно е няколко органа по прилагането да работят по прилагането на законодателството, приложимо за миннодобивните отрасли в държавите-членки. Взаимното сътрудничество и обменът на информация между тези органи във всяка държава-членка следва да бъдат усъвършенствани, за да бъдат обхванати

цялостно всички аспекти на политиката за здраве и безопасност. В това отношение би могъл да помогне Комитетът на старшите инспектори по труда[9] .

6. ОБЩА ОЦЕНКА

6.1. Основни положителни ефекти от двете директиви

В своите национални доклади държавите-членки подчертаха положителния ефект от двете директиви за повишаването на осведомеността на дружествата по въпросите на здравословните и безопасни условия на труд, по-специално чрез оценка на риска и ДБЗ, които насърчиха дружествата да дадат предимство на политиките за здраве и безопасност и превенция. Предвидените в директивите мерки бяха счетени за достатъчно изчерпателни и общи, за да позволят гъвкав подход към рисковете, които възникват в съответните дружества. Друго посочено преимущество е това, че минималните изисквания в рамките на ЕС предотвратяват конкуренцията между дружествата по отношение на стандартите за здраве и безопасност, тъй като всички те трябва да ги прилагат.

Един значим ефект от директивите беше преминаването към цялостна политика за здраве и безопасност в дружествата. Разпоредбите относно координацията на мерките за здраве и безопасност на обектите, на които присъстват работници от няколко дружества, също бяха посочени като значима положителна иновация, въведена чрез директивите.

Условията за здраве и безопасност в МСП, при работа в малки кариери по-специално, изглежда са били подобрени до известна степен посредством Директива 92/104/ЕИО (относно минното дело); дружествата от този вид изглежда не са проявявали загриженост по този въпрос преди приемането на директивата.

6.2. Основни проблеми при прилагането

Както беше посочено по-горе, гъвкавостта, за което се предоставя възможност чрез двете директиви, като цяло беше приета много добре, макар че това може да означава, че за дружествата би било трудно да определят точния стандарт, необходим за опазване на здравето и безопасността на работниците и за прилагане на практика на разпоредбите на директивите. Освен това в доклада се посочва, че свободата на действие, предоставена на държавите-членки от Директива 92/91/ЕИО, може да доведе до различия в прилагането в отделните държави-членки, което пък на свой ред може да доведе до положения, при които някои условия може да бъдат приети в една държава-членка, но не и в друга.

Работодателите посочват, че в някои случаи ДБЗ дублира документите, необходими например за разрешителни за миннодобивна дейност. Този проблем може да бъде свързан с прилагането на директивите в държавите-членки и вероятно би могъл да се разреши чрез съчетаване на различните документи, необходими за различни операции в

[9] Решение на Комисията от 12 юли 1995 г. за учредяване на Комитет на старшите инспектори по труда (ОВ L 188, 9.8.1995 г., стр. 11).

миннодобивните отрасли, при условие че напълно съответстват на изискванията на ДБЗ.

ПОЛЕ: За да намалят бюрократичната тежест, държавите-членки биха могли да обмислят съчетаването на ДБЗ и другите документи, изисквани за различни операции в миннодобивните отрасли, за да избегнат нуждата дружествата да представят няколко отделни документа от подобно естество.

Малките и средни предприятия очевидно често разглеждат прилагането на изискванията на директивите единствено като тежест. Изглежда те обръщат внимание предимно на разходите за застраховки срещу злополуки и превантивните мерки и са склонни да пренебрегват скритите бъдещи разходи, които биха могли да са по-високи, като разходите, произтичащи от загуба на продукция и разходите за материали и преструктуриране, необходими в резултат на трудови злополуки и заболявания.

В националните доклади и оценката на място се установява тенденция сред работодателите в някои държави-членки да избягват да докладват за всички злополуки, които следва да бъдат съобщавани. Възможно е да избягват това поради съображения, свързани с представата за дружеството или за да избегнат глоби съгласно даден договор. Това означава, че органите няма да получат точна представа за положението в съответния сектор и поради това няма да могат да гарантират, че защитата на работниците се е подобрила. Пропуските в докладването на злополуки са проблем, който трябва да бъде разгледан във връзка с подобряването на начина на работа на органите по прилагането.

В националните доклади се посочва също, че е възможно работодателите да избягват да модернизират оборудването поради разходите за тази цел, и в оценката на място беше констатирано, че някои работодатели са склонни да отдават предимство на екологичните въпроси пред тези за здравето и безопасността на работниците.

Изглежда органите по прилагането често прилагат същия подход към малките и средните предприятия както към по-големите фирми, без да взимат предвид често ограничените ресурси и специфики на по-малките дружества. В случай на злополука потенциалните вреди за представата на обществото за едно голямо дружество имат по-силен възпиращ ефект отколкото глобата. Според някои работодатели органите по прилагането се съсредоточават прекомерно върху безопасността на оборудването и в недостатъчна степен върху обучението на работниците (организационни аспекти, обучение и насърчаване на културата на безопасност).

По принцип с работниците се провеждат консултации на определени етапи от подготовката и/или използването на ДБЗ, но в различна степен и по непоследователен начин. С директивите се налага изискване за консултации с работниците, но то изглежда рядко се изпълнява.

7. ОЦЕНКА НА ЕФЕКТИВНОСТТА НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО

Трудно е да се докаже наличието на обективна връзка между прилагането на директивите в миннодобивните отрасли и подобренията по отношение на трудовите злополуки и професионалните заболявания. Всеки опит в тази връзка се усложнява от факта, че злополуки и професионални заболявания възникват вследствие на множество

фактори, които са различни от факторите, обхванати от заложените в директивите правила.

Налице е и фактът, че професионалните заболявания често се диагностицират дълго време след излагането на работника на рисковия фактор и директивите съдържат някои нови разпоредби, както и други, които се градят на съществуващите национални разпоредби. Поради това не е лесно да се измери въздействието на директивите.

Както беше посочено по-горе, въпреки положените усилия миннодобивните отрасли все още продължават да бъдат високорисков сектор.

а) Въздействие върху трудовите злополуки и професионалните заболявания

В миннодобивните отрасли съществуват големи рискове по отношение на трудовите злополуки. Честотата на[10] трудовите злополуки в сектора е значително по-висока от средната във всички сектори на дейност: по отношение на злополуките, които водят до отсъствие от работа за повече от три дни, честотата е над два пъти по-висока (5 500 спрямо 2 500) и е почти пет пъти по-висока (14 спрямо 3) по отношение на злополуките с фатален изход[11]. Интересно е, че според изчисления, направени през 1986 г.[12], честотата на злополуките с фатален изход е била значително по-висока през 1986 г. (100 спрямо 14 през 2005 г.), така че изглежда злополуките са намалели рязко от 1986 г. до 2005 г. — периодът, през който директивите влязоха в сила .

Статистическите данни[13] показват, че срутването или рухването на материално средство (например рухването на подземен тунел) е най-разпространената причина за злополуки, включително злополуки с фатален изход, с 25 % от общия брой, докато събития като пожари и експлозии съставляват — може би неочаквано — по-нисък дял (т.е. под 5 %). Но тези цифри се отнасят за *последното събитие, което се отклонява от обичайното и причинява пряко злополуката:* това последно събитие може от своя страна да бъде причинено от други събития като пожар или експлозии в мина, които да предизвикат срутването на тунела. В такъв случай само срутването на тунела ще бъде вписано като последно събитие, но е възможно първоначалната причина да е била пожарът или експлозията.

ПОЛЕ: Постоянната работна група за минния и другите добивни отрасли следва да работи в тясно сътрудничество с Комитета за социален диалог в сектора на миннодобивните отрасли на равнище ЕС относно злополуките и причините за тях.

От всички сектори на дейност, честотата на професионални заболявания в сектора на миннодобивните отрасли е най-висока дори в сравнение с други високорискови

---

10 Честотата на трудовите злополуки, определена посредством методологията на Европейската статистика за трудови злополуки (ESAW) представлява броят на трудовите злополуки на 100 000 заети работници.

11 Източник: ГД „Трудова заетост, социални въпроси и равни възможности“ и Евростат „Причини и обстоятелства за трудови злополуки в ЕС“, Фигура 1.11, стр. 25; Евростат ESAW и данни от Проучване на работната сила (LFS) 2005 г.

12 Източник: P.A. Walker, „Миннодобивният отрасъл и кариерите в Европейската икономическа общност, аспекти на здравето и безопасността“, в *Безопасност и здраве в минното дело и кариерите. Заседания на симпозиум, проведен в Люксембург от 10 до 12 септември 1986 г.*, 1988 г., стр. 7—8.

13 Източник: Данни на Евростат ESAW Фаза III 2005 г.

сектори: данните сочат 1 949 случая срещу 134 в строителството, 41 в селското стопанство и 29 в транспорта. Освен това заболеваемостта от респираторни заболявания в сектора е най-високата от всички сектори на дейност.[14]

Откакто бяха приети директивите, дружествата са по-осведомени относно аспектите на здравето и безопасността на работното място, имат по-добра организация в тази област и степента на механизация е по-висока, което би трябвало да доведе до по-малко злополуки и професионални заболявания. Нивата на злополуки и професионални заболявания все още продължават да бъдат високи, често вследствие на няколко фактора:

– в сравнение с по-големите дружества, малките и средните предприятия, които изглежда представляват мнозинство в този сектор, имат по-висок процент на трудови злополуки,

– работодателите в малките дружества често имат по-малки познания по отношение на здравето и безопасността при работа;

– темповете на работа са се повишили,

– работодателите понякога се съсредоточават върху въпроси на производителността или екологията, вместо върху защитата на работниците,

– в някои държави-членки броят на младите работници и/или работниците имигранти се увеличава, като последните често изпитват езикови затруднения.

б) Въздействие върху производителността, заетостта и конкурентоспособността

Повечето държави-членки не са предоставили информация относно въздействието на директивите върху производителността, заетостта и конкурентоспособността. Някои държави-членки[15] считат, че мерките в директивите са подсилили производителността и конкурентоспособността.

В националните доклади се посочва, че прилагането на директивите насърчава подобренията в работната среда, което прави работата по-привлекателна за работниците и увеличава производителността. По-ниската честота на трудови злополуки намалява отсъствията от работа, които представляват значителна загуба за икономиката в допълнение към причиненото човешко страдание.

8. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ

Откакто бяха изготвени общи проекти на директивите, беше предложено да се разработят и разпространят практически насоки, най-добри практики или друга информация, в които да се посочат задълженията съгласно директивите.

[14] Източник: Евростат EODS 2005 г.

[15] Гърция и Португалия.

По отношение на ДБЗ, в оценката се посочва нуждата от образци за специфични, предимно малки отрасли като кариерите за добив на скални облицовъчни материали. Това ще спомогне за подобряване на условията за безопасност и здраве, тъй като по този начин за дружествата ще бъде по-лесно да изготвят ДБЗ и това ще им помогне да намерят начини за оценка и въвеждане на необходимите подобрения.

По отношение на прилагането, специализираните служители в инспектиращите органи биха могли да улеснят комуникацията със съответните дружества: предложенията биха могли да бъдат по-убедителни и дружествата биха могли да бъдат по-склонни да ги прилагат. Това също така може да се окаже важно за отрасли, изправени пред сложни предизвикателства от оперативен характер. Освен това, изглежда инспекциите често не разполагат с достатъчно служители, поради което инспектирането на всяко дружество, примерно веднъж годишно, е неосъществимо. Дружествата посочват, че инспекциите често се съсредоточават върху откриването на недостатъци и не се предоставят предложения как да се подобри положението, въпреки че има нужда от практически предложения предвид общите условия, въз основа на които са изготвени проектите за директивите. Независимо от това се установи, че инспекциите са разработили нови техники за прилагане на Директива 92/91/ЕИО с одити по специфични теми като работното време и спасителните операции.

Съществуват проблеми, свързани с преместване на работни места през граница, поради различията в начина на прилагане на директивите в различните държави-членки. С настоящия документ Комисията възнамерява да продължи усилията си да наблюдава съответствието на транспониращото законодателство и да открива процедури за нарушения, където е необходимо, за да коригира несъответствието на националните разпоредби с директивите на ЕО. В директивите обаче са определени минималните изисквания и държавите-членки могат да приемат или запазят по-строги мерки[16]

Също така имаше предложения за по-нататъшно хармонизиране в този сектор в рамките на целия ЕС, което би стимулирало въвеждането на равни условия за всички и би улеснило трансграничното движение на хора и оборудване. Друго предложение е за намаляване на административната тежест за дружествата във връзка с начина, по който се прилагат или влизат в сила директивите в държавите-членки. Като част от текуща програма за действие, представена от Комисията за намаляване на административната тежест за предприятията [17], от държавите-членки се изисква да намалят тази тежест за дружествата и да определят амбициозни цели в тази насока.

По отношение на възможните изменения на Директива 92/104/ЕИО (относно миннодобивната дейност) бяха направени следните предложения:

– да се раздели въгледобивът от добива и рудодобива на други минерални суровини поради специфичните проблеми в тези два сектора. Друго предложение беше да се предостави практическо ръководство, в което специално са обхванати всички видове миннодобивни операции вместо да се изменя директивата;

– да се включат по-подробни разпоредби относно защитата на операторите на оборудване от риска от невъзпламенени експлозиви, а поставянето на експлозиви в

---

16 Член 1, параграф 3 от Рамкова директива 89/391/ЕИО. Вж. също решение на Съда по дело C-84/94 *Обединеното кралство срещу Съвета* [1996] ECR I-5755, параграф 17

17 COM(2007)23.

скални струпвания да бъде премахнато, временно да се монтират убежища или аварийно-защитни помещения в тунели, в които се извършват подготвителни работи или дейности по разкриване, докато бъдат монтирани постоянни аварийни маршрути за евакуация и превозните средства бъдат снабдени с пожарогасители и дихателни апарати за самоспасяване.

Тъй като тези практически предложения са от техническо естество, те ще бъдат обсъдени с постоянната работна група за минния и другите добивни отрасли с оглед да бъде оценена необходимостта от техническо адаптиране на директивата (член 11 от Директива 92/104/ЕИО).

9. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Въпреки че прилагането на двете директиви в 15-те държави-членки, за които се отнася, изглежда сравнително задоволително и честотата на трудовите злополуки в сектора на миннодобивните отрасли е намаляла, броят на злополуките и случаите на професионални заболявания е неприемливо висок и работниците в този сектор продължават да бъдат изложени на много високи рискове.

За да се подобри положението, стратегията на Общността за 2007—2012 г. насърчава държавите-членки да приемат национални стратегии за установяване на количествени цели за намаляване на честотата на професионалните злополуки и болести, насочени към сектори и дружества с най-лошо представяне, като сектора на миннодобивните отрасли, и да се насочи вниманието към най-разпространените рискове и към работниците в най-уязвимо положение.

Както и в други сектори, изглежда има ясно разделение между видовете дружества: по-големите дружества, особено в сектора на сондирането, се представят сравнително добре, докато МСП, особено в сектора за добив на скални облицовъчни материали, изглеждат по-малко подготвени да въведат ефективна политика за здраве и безопасност.

Дружествата ясно трябва да открояят в своите планове първостепенната важност на въпросите относно здравето и безопасността. Освен социалните/етичните съображения, съществуват и значими финансови причини за дружествата да въведат политика за превенция на трудовите злополуки и професионалните заболявания. Една подходяща политика за превенция ще донесе ясни финансови ползи: дружествата следва да бъдат осведомени, че е необходимо да взимат под внимание не само разходите за застрахователни премии и превантивните мерки, но и непреките разходи за трудови злополуки и професионални заболявания (като разходи, свързани със заместване на работника, загуба на продукция и вреди, причинени от отрицателна представа на обществото), които обикновено са много по-високи. Когато се разглеждат от такава прагматична гледна точка, инвестициите в превантивни мерки ще изглеждат по-скоро малки и дружествата може би ще бъдат по-склонни да ги направят. Държавите-членки трябва да проявяват по-голяма активност относно повишаването на осведомеността на дружествата по тези въпроси.

Знанията относно здравето и безопасността трябва да бъдат разпространени по-равномерно между дружествата от различен вид и размер. Това би могло да бъде задача на държавите-членки, с която могат да се справят чрез изготвяне на насоки и

подпомагане и обучение, особено на по-малките дружества, за прилагане на ефективна политика за здраве и безопасност. За да се постигне напредък в тази област, Консултативният комитет за безопасността и здравето на работното място и неговата специална постоянна работна група за минния и другите добивни отрасли[18] биха могли да се заемат конкретно с въпроса за обучението. Както е посочено в стратегията на Общността за периода 2007—2012 г., Комисията ще разгледа по-задълбочено специфичните проблеми, свързани с наемането на подизпълнители. Опитът при наемането на подизпълнители в този сектор може да бъде пренесен и в други сектори. В тази връзка следва да се вземе под внимание ролята на хората и ограниченията пред нея в среда, в която все повече преобладават модерните технологии.

Комисията счита, че в настоящия доклад, който се основава на информация от държавите от ЕС-15, също така се съдържат полезни предложения за 12-те държави-членки, които междувременно се присъединиха към ЕС. Неотдавнашните злополуки в миннодобивния отрасъл показват необходимостта от по-нататъшно подобряване на положението.

Едно от заключенията, които могат да бъдат направени въз основа на настоящата оценка, се отнася до важната роля на представителите на работниците и нуждата от споделяне на най-добри практики. Европейската агенция за безопасност и здраве при работа в Билбао би могла да съдейства при разпространяването на специфична информация, насочена особено към държавите-членки, които наскоро се присъединиха към ЕС.

Междувременно няколко държави-членки подчертават, че изменението на директивите понастоящем не е необходимо, вероятно поради по-общо формулирания текст на директивите, който позволява те да се прилагат за по-широк кръг от обстоятелства. С оглед на информацията, представена в настоящия доклад, Комисията изразява своето съгласие, че понастоящем не е необходимо директивите да бъдат изменяни.

Комисията призовава Консултативния комитет за безопасност и здраве на работното място чрез неговата постоянна работна група за минния и другите добивни отрасли да изготви заключения въз основа на настоящата оценка.

[18] Член 6, параграф 4 от Решение на Съвета от 22 юли 2003 г. за създаване на Консултативен комитет за безопасност и здраве на работното място; ОВ C 218, 13.9.2003 г., стр. 1.