COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 3.9.2009
COM(2009) 449 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE CONSILIU, PARLAMENTUL EUROPEAN, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL REGIUNILOR

privind punerea în aplicare a directivelor privind sănătatea și securitatea muncii 92/91/CEE (industria extractivă de foraj) și 92/104/CEE (industria extractivă de suprafață și în subteran)

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE CONSILIU, PARLAMENTUL EUROPEAN, COMITETUL ECONOMIC ŞI SOCIAL EUROPEAN ŞI COMITETUL REGIUNILOR

privind punerea în aplicare a directivelor privind sănătatea şi securitatea muncii 92/91/CEE (industria extractivă de foraj) şi 92/104/CEE (industria extractivă de suprafaţă şi în subteran)

1. INTRODUCERE

Prezentul raport este rezultatul unui angajament al Comisiei[1] cu privire la evaluarea punerii în aplicare a cadrului de reglementare în scopul îmbunătăţirii lui. El se bazează în special pe rapoartele naţionale transmise de statele membre[2] şi pe un raport al unor experţi independenţi care evaluează punerea în aplicare a celor două directive în sectoarele economice private şi/sau publice relevante. Raportul utilizează şi statisticile şi anchetele europene privind accidentele de muncă şi bolile profesionale[3], precum şi informaţiile Comisiei cu privire la transpunerea directivelor.

Prezenta evaluare acoperă transpunerea şi implementarea, limitate la UE-15, a două directive, şi anume Directiva 92/91/CEE a Consiliului din 3 noiembrie 1992 privind cerinţele minime de îmbunătăţire a protecţiei securităţii şi sănătăţii lucrătorilor din industria extractivă de foraj[4] şi Directiva 92/104/CEE a Consiliului din 3 decembrie 1992 privind cerinţele minime pentru îmbunătăţirea securităţii şi protecţiei sănătăţii lucrătorilor din industria extractivă de suprafaţă şi în subteran[5]. Comisia consideră că informaţiile privind aplicarea directivei oferite de această evaluare pot fi utile şi celor 12 state membre care au aderat la UE între timp.

Industriile extractive nu sunt incluse în domeniul de aplicare a Directivei 89/654/CEE privind cerinţele minime de securitate şi sănătate a muncii [prima directivă specială în sensul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 89/391/CEE]. Lucrătorii din acest sector riscă să fie expuşi unor niveluri de risc deosebit de ridicate; din acest motiv, există dispoziţii separate speciale pentru aceşti lucrători, incluse în două directive specifice (Directivele 92/91/CEE şi 92/104/CEE), în sensul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 89/391/CEE privind punerea în aplicare de măsuri pentru promovarea îmbunătăţirii securităţii şi sănătăţii lucrătorilor la locul de muncă.

---

1 În Comunicarea intitulată „Îmbunătăţirea calităţii şi productivităţii în muncă: strategia comunitară 2007-2012 privind sănătatea şi securitatea în muncă”, COM(2007) 62 final, 21 februarie 2007.

2 Transmise Comisiei în temeiul articolului 12 din Directiva 92/91/CEE şi al articolului 13 din Directiva 92/104/CEE. Articolele menţionate au fost ulterior abrogate prin Directiva 2007/30/CE. În aproape toate statele membre, partenerii sociali au participat la pregătirea rapoartelor. Belgia şi Luxemburg nu au transmis rapoarte naţionale.

3 Statisticile europene privind accidentele de muncă (SEAM), date privind bolile profesionale recunoscute (SEBP) şi Ancheta asupra forţei de muncă (AFM), Eurostat. Regulamentul (CE) nr. 1338/2008 privind statisticile comunitare referitoare la sănătatea publică, precum şi la sănătatea şi siguranţa la locul de muncă (JO L 354, 31.12.2008, p. 70), adoptat recent, instituie o strânsă cooperare între Eurostat şi organismele naţionale relevante în scopul colectării şi procesării datelor în mod armonizat în întreaga UE.

4 JO L 348, 28.11.1992, p. 9.

5 JO L 404, 31.12.1992, p. 10.

Directiva 92/91/CEE se aplică în mod specific sănătății și securității lucrătorilor din industriile extractive care activează în domeniul explorării și exploatării minereurilor prin foraj (terestru și marin), iar Directiva 92/104/CEE acoperă celelalte sectoare ale industriilor extractive, și anume exploatarea minereurilor la suprafață sau în mine și cariere subterane.

Conform articolelor 1 alineatele (2) din Directiva 92/91/CEE și din Directiva 92/104/CEE, Directiva 89/391/CEE se aplică pe deplin în domeniile acoperite de cele două directive.

Întrucât cele două directive prezintă multe similarități în privința punerii în aplicare, prezentul raport le va menționa în mod separat numai atunci când va fi necesar să se semnaleze un aspect specific uneia dintre directive.

2. EFECTE JURIDICE

Rapoartele naționale ale statelor membre arată că directivele au avut un impact formal (raționalizare și codificare) în toate statele membre, determinând consolidarea și actualizarea legislațiilor naționale existente.

În privința substanței: în majoritatea statelor membre existau deja dispoziții legislative în acest domeniu, dar directivele au introdus în legislația națională noi concepte importante (precum documentul privind securitatea și sănătatea). Într-un stat membru, Irlanda, ca urmare a transpunerii directivei, încălcările legislației din acest domeniu, care până în momentul respectiv constituiau încălcări ale dreptului privat, au devenit încălcări sancționate și penal.

3. SENSIBILIZARE ȘI MĂSURI ADIACENTE

Toate statele membre au publicat măsurile naționale de transpunere a directivelor și au organizat campanii de sensibilizare, cu activități precum distribuirea de broșuri, orientări și comunicate de presă, organizarea de seminarii și conferințe în scopul informării autorităților, angajatorilor și lucrătorilor cu privire la conceptele din directivă. În unele cazuri, întreprinderile în cauză au primit informațiile în mod direct.

La rândul lor, partenerii sociali au difuzat informații privind normele sub forma unor documente informative (de exemplu, ghiduri oferind exemple de bune practici) și au realizat activități formative precum conferințe și seminarii.

Pe ansamblu, campaniile de informare menționate mai sus au fost considerate satisfăcătoare: ele au crescut gradul de sensibilizare cu privire la norme și au ajutat întreprinderile să creeze o cultură a prevenirii accidentelor de muncă și a bolilor profesionale.

4. TRANSPUNERE

În ciuda consultării prealabile în detaliu a partenerilor sociali cu privire la fiecare dintre cele două directive și a adoptării lor în unanimitate de către Consiliu, circa o jumătate dintre statele membre nu au îndeplinit termenele de transpunere. Comisia a inițiat proceduri privind încălcarea dreptului comunitar împotriva statelor membre respective, în temeiul articolului 226 CE; în unele cazuri, au fost emise hotărâri ale Curții de Justiție înainte de încheierea transpunerii.

O analiză a conformității legislației naționale cu Directivele CE pare să sugereze că cerințele directivelor au fost, în general, transpuse în mod adecvat, cu anumite excepții. S-au constatat unele deficiențe cu privire la responsabilitatea angajatorilor în următoarele cazuri: prezența de lucrători din diferite întreprinderi [articolele 3 alineatele (3) din directive], supravegherea sănătății (articolele 8 din directive), derogările pentru extracția de minereuri prin dragare (articolul 12 din Directiva 92/104/CEE), precum și anumite puncte din anexe, în care protecția oferită nu îndeplinea nivelul minim stabilit de directive.

5. ACȚIUNEA ÎN DOMENIU: PUNEREA ÎN APLICARE A CELOR DOUĂ DIRECTIVE

Principalele aspecte

În industriile extractive activează un număr foarte mare de întreprinderi, atât mari cât și mici și cu caracteristici foarte diferite. În sectorul forajului marin, de exemplu, întreprinderile sunt în special mari firme internaționale, în timp ce în sectoarele extracției pietrelor ornamentale și exploatării carierelor există multe întreprinderi mici, de familie. Fiecare tip de întreprindere are trăsături diferite, iar politica sănătății și securității este adaptată în funcție de trăsăturile distinctive ale categoriilor respective.

În ciuda eforturilor de a îmbunătăți protecția sănătății și securității lucrătorilor, industriile extractive rămân un sector cu risc ridicat în privința accidentelor de muncă și a bolilor profesionale.

Conform unui studiu menționat în raportul experților independenți[6], circa 10% dintre accidentele miniere (Directiva 92/104/CEE) sunt generate de deficiențe tehnice, precum echipamente neconforme cu standardele, în timp ce restul de 90% sunt cauzate de deficiențe de organizare, precum ordinele neclare sau erorile de estimare a pericolelor de către lucrători.

Evaluarea situației în întreprinderile mari și medii din industriile extractive indică, în general, că nu există diferențe semnificative între statele membre sau între sectoarele industriale în privința cerințelor minime privind securitatea stabilite de directive. Global, aplicarea pare satisfăcătoare în ceea ce privește documentul privind securitatea și sănătatea, responsabilitatea angajatorului coordonator, formarea și supravegherea lucrătorilor și precauțiile în cazuri de urgență.

Pe de altă parte, deseori, întreprinderile mai mici nu au resursele financiare și cunoștințele necesare unei strategii eficace în materie de sănătate și securitate. Cu toate acestea, rapoartele naționale par să sugereze că statele membre nu au adoptat norme specifice care să acopere particularitățile întreprinderilor mici și mijlocii (IMM-urile), cu anumite excepții, cum ar fi eforturile depuse de autorități pentru a îmbunătăți și a raționaliza anumite proceduri administrative pentru IMM-uri. Statele membre au organizat, de asemenea, campanii de informare speciale destinate IMM-urilor. Într-un stat membru (Portugalia), întreprinderile

---

[6] Gerhard Czuck, „*Prevention 2000 Plus: A successful prevention strategy for better S & H at work in small and middle-sized enterprises*” (Prevenire 2000 plus: o strategie de prevenire eficientă pentru îmbunătățirea siguranței și sănătății la locul de muncă în întreprinderile mici și mijlocii), în cadrul conferinței ISSA/Chamber of Mines „*Mines and Quarries: Prevention of Occupational Injury and Disease Conference*” (Mine și cariere: prevenirea accidentelor de muncă și a bolilor profesionale), Sandton Conference Centre, Republica Africa de Sud, 19-21 mai 2003.

mici care au un comportament corect în domeniul sănătății și securității muncii plătesc contribuții mai mici de securitate socială și de asigurări.

Anumite măsuri proactive de prevenire s-au dovedit eficace în ceea ce privește reducerea numărului de accidente.

Printre acestea se numără activitățile formative bazate pe cazuri de accidente evitate la limită (incidente produse în condiții de lucru periculoase care au riscat să producă un accident), în cursul cărora lucrătorii implicați în evenimentele respective își povestesc experiența, sau afișarea la locul de muncă a unor afișe cu fotografii de copii și mesaje privind securitatea destinate părinților care lucrează în industria extractivă. În anumite cazuri, familiile lucrătorilor sunt contactate telefonic pentru a fi sensibilizate în legătură cu importanța măsurilor în materie de sănătate și securitate.

Majoritatea întreprinderilor care operează în industria extractivă de foraj (Directiva 92/91/CEE) sunt întreprinderi mari și medii. Evaluarea la fața locului a indicat o situație relativ similară în materie de gestionare în domeniul securității și sănătății în diferite societăți care își desfășoară activitatea în diverse state membre. În general, în cadrul întreprinderilor sunt cunoscute riscurile specifice sectorului și există schimburi de informații privind sănătatea și securitatea, chiar și între întreprinderi aflate în concurență. Gestionarea curentă a aspectelor privind sănătatea și securitatea implică reuniunile, monitorizarea și permisele de muncă, necesare pentru profesiile care presupun situații deosebit de periculoase, conform directivei[7].

Majoritatea întreprinderilor implicate în exploatările miniere în carieră de cărbune, minereuri metalice și minereuri industriale (Directiva 92/104/CEE) sunt întreprinderi mari și utilizează, adesea, procese automatizate. În cadrul lor se consideră, în general, că măsurile de sănătate și securitate pot genera nu numai costuri, ci și profituri, precum și că respectivele costuri sunt de regulă mai mici decât cele provocate de accidentele de muncă și de bolile profesionale. Pentru aceste întreprinderi, faptul de a-și convinge lucrătorii de importanța măsurilor de sănătate și securitate constituie deseori o provocare importantă. Dimpotrivă, majoritatea întreprinderilor din domeniul exploatării carierelor de pietre ornamentale sunt IMM-uri: deseori, acestea constituie afaceri de familie, având între trei și zece lucrători, utilizează frecvent proceduri manuale, iar lucrătorii lor sunt expuși în mod mai direct la riscuri precum praful și căderile de pietre. IMM-urile tind să considere măsurile de sănătate și securitate drept o sursă de probleme și o povară; de asemenea, ele au tendința de a nu pune în aplicare pe deplin cerințele directivei.

PRIM PLAN: IMM-urile au nevoie de mai mult sprijin pentru a pune în aplicare măsuri eficiente de sănătate și securitate. Acest sprijin ar trebui oferit de statele membre, în scopul unei abordări eficace a particularităților întreprinderilor vizate. Statele membre ar trebui să includă acest obiectiv în cadrul strategiilor lor naționale care trebuie adoptate ca parte a strategiei comunitare privind sănătatea și securitatea muncii (2007-12).

Condițiile de muncă

Articolele 3 alineatele (1) literele (a) din cele două directive cer ca angajatorii să adopte măsurile necesare pentru protecția sănătății și securității lucrătorilor, garantând că locurile de

[7] Partea A, punctul 2.8 din anexa la Directiva 92/91/CEE, precum și partea A, punctul 1.8 din anexa la Directiva 92/104/CEE conțin dispoziții similare.

muncă sunt proiectate, construite, echipate, autorizate, puse în funcțiune și întreținute astfel încât lucrătorii să-și poată desfășura munca fără a pune în pericol securitatea și/sau sănătatea proprii și/sau ale altor lucrători.

În general, întreprinderile din industriile extractive par să respecte dispozițiile respective în ceea ce privește protecția împotriva accidentelor, dar par să existe diferențe între întreprinderile din diferite state membre în privința potențialelor efecte negative asupra sănătății pe termen lung. Problemele în acest domeniu ar putea fi generate de poziții de lucru incorecte, de echipamente vechi, de manipularea manuală a unor echipamente grele sau de absența protecției adecvate împotriva condițiilor de mediu nesănătoase, precum temperaturile excesiv de ridicate sau de scăzute, umezeala, zgomotul, vibrațiile sau praful. Unele dintre aceste probleme apar pentru că modernizarea echipamentelor poate fi foarte scumpă și/sau, în unele cazuri, poate genera probleme practice, sau pentru că lucrătorii implicați nu au pregătirea necesară.

În privința extracției prin foraj (Directiva 92/91/CEE), imaginea generală pare să fie pozitivă: echipamentele învechite sunt frecvent înlocuite cu echipamente noi, procesele mecanice ameliorează situația în cazul locurilor de muncă periculoase, iar în prezent se iau măsuri de reducere a zgomotului și a poluanților.

Calificările lucrătorilor

Articolele 3 alineatele (1) literele (c) din cele două directive cer ca angajatorii să adopte măsurile necesare pentru a garanta că sarcinile care implică un anumit risc sunt încredințate numai unor lucrători competenți și sunt îndeplinite conform instrucțiunilor primite.

Din evaluarea la fața locului rezultă că, de obicei, în cadrul întreprinderilor există norme privind calificările necesare pentru a îndeplini sarcini speciale.

Pentru extracția prin foraj (Directiva 92/91/CEE), în sectorul forajului marin există regulamente care cer ca lucrătorii care trebuie să îndeplinească anumite sarcini profesionale sau anumite sarcini de urgență să dețină atestate de formare profesională. Diferite state membre și întreprinderi din zona Mării Nordului fac eforturi pentru a ajunge la un acord cu privire la cerințele în materie de formare profesională, acord care va facilita libera circulație a lucrătorilor.

PRIM PLAN: Autoritățile naționale și partenerii sociali din industriile extractive sunt încurajați să-și intensifice eforturile pentru a ajunge la un acord privind cerințele de formare profesională aplicabile lucrătorilor din întreaga UE, în funcție de gradul și de tipul de risc. Aceste eforturi ar putea fi sprijinite de Comitetul consultativ pentru securitate și sănătate la locul de muncă și de Grupul său de lucru permanent pentru industria minieră și alte industrii extractive.

Documentul privind securitatea și sănătatea

În conformitate cu articolele 3 alineatele (2) din directive, care sunt formulate în mod similar, angajatorii trebuie să asigure redactarea și actualizarea unui document privind securitatea și sănătatea („DSS”), care să demonstreze în special că: (i) riscurile la care sunt expuși lucrătorii la locul de muncă sunt precizate și evaluate; (ii) se vor lua măsuri adecvate pentru îndeplinirea obiectivelor directivei; (iii) proiectarea, utilizarea și întreținerea locului de muncă și ale echipamentelor prezintă siguranță.

S-a constatat că, în general, atât întreprinderile mari, cât și IMM-urile redactează DSS-uri. Cu toate acestea, nu toate întreprinderile dedică aceeași atenție acestui document, și există diferențe considerabile în ceea ce privește lungimea și conținutul DSS-urilor. În plus, pare că întreprinderile foarte mici nu își actualizează în mod regulat DSS-urile. În general, DSS-urile par să acopere toate persoanele din cadrul unei întreprinderi, inclusiv subcontractanții și lucrătorii care desfășoară activități independente.

Avantajele DSS-urilor sunt în general recunoscute, iar evaluările riscurilor contribuie la o mai bună prevenire a accidentelor de muncă și a bolilor profesionale. Deseori, lucrătorii implicați iau inițiativa actualizării DSS-ului, de exemplu prin intermediul unor fișe de lucru în care notează riscurile cu care s-au confruntat. DSS-urile pot avea nevoie să fie actualizate ca urmare a investigațiilor cu privire la accidente, a rapoartelor și analizelor aprofundate în legătură cu accidente evitate la limită, precum și ca urmare a unor discuții cu lucrătorii în cadrul cărora aceștia avansează idei pentru a îmbunătăți situația.

Unele organisme responsabile cu aplicarea depun eforturi de armonizare a DSS-urilor, de exemplu prin introducerea unui model standard. În temeiul Directivei 92/91/CEE (extracția prin foraj), de exemplu, contractanții forajelor din zona Mării Nordului au elaborat un model comun de DSS în consultare cu organismele responsabile cu aplicarea din țările în cauză[8]. Astfel se va evita necesitatea de a elabora documente noi în situații precum transferul unei platforme de foraj dintr-o țară în alta în vederea efectuării de activități similare (cu excepția cazurilor în care condițiile de lucru se modifică), ceea ce ar simplifica lucrurile atât pentru întreprinderi, cât și pentru organismele responsabile cu aplicarea relevante.

Reprezentanții salariaților pot juca un rol important în contextul politicii privind securitatea și sănătatea dintr-o întreprindere. Evaluarea la fața locului arată că lucrătorii sau reprezentanții acestora sunt în general consultați cu privire la DSS, chiar dacă acest lucru nu se întâmplă întotdeauna și nici în aceeași măsură. De asemenea, evaluarea a indicat că, uneori, reprezentanții lucrătorilor ezită să folosească influența pe care o dețin. Evaluarea sugerează și că această atitudine ar putea să se datoreze unei lipse de pregătire sau de experiență în legătură cu politica generală a întreprinderii în domeniul sănătății și securității: unii reprezentanți ai lucrătorilor se specializează în rezolvarea problemelor practice, precum nivelul salariilor, timpul de lucru și stabilitatea locurilor de muncă, având mai puțină experiență în privirea creării unei culturi a prevenirii într-o întreprindere.

PRIM PLAN: Pentru a facilita elaborarea unor DSS-uri eficace și a crea o cultură a prevenirii în cadrul întreprinderilor, sunt necesare mai multe informații practice, în special pentru IMM-uri, precum și intensificarea sensibilizării reprezentanților lucrătorilor cu privire la importanța DSS-urilor.

Subcontractanții și lucrătorii care desfășoară activități independente

Articolele 3 alineatele (3) din cele două Directive, care sunt identice, dispun ca, dacă la același loc de muncă sunt prezenți lucrători din mai multe întreprinderi, fiecare angajator să răspundă de toate problemele care țin de responsabilitatea sa. În plus, angajatorul care răspunde de locul de muncă trebuie să coordoneze toate măsurile privind sănătatea și securitatea lucrătorilor și să le includă în DSS.

[8] Danemarca, Germania, Țările de Jos, Norvegia și Regatul Unit.

Evaluarea a arătat că fenomenul subcontractării este în creștere, iar coordonarea muncii nu este întotdeauna satisfăcătoare. Cu toate acestea, societățile care utilizează subcontractanți verifică, în general, experiența acestora, precum și înțelegerea cerințelor în materie de securitate și sănătate. De asemenea, contractantul general poate asigura activități formative obligatorii în materie de securitate, actualizate în mod periodic.

Par să existe probleme ocazionale legate de faptul că unii lucrători angajați de subcontractanți, de regulă cu contracte de muncă temporară sau de muncă sezonieră, au o formare insuficientă, fapt care ar putea explica numărul mai mare de accidente profesionale în care sunt implicați acești lucrători. Cu toate acestea, problemele legate de subcontractare par să fie mai puține în acest sector față de alte sectoare cu risc ridicat, cum ar fi industria construcțiilor.

PRIM PLAN: Ținând cont de problemele legate de subcontractare din sectorul extractiv și din alte sectoare și conform preconizărilor anunțate în cadrul Strategiei comunitare pentru perioada 2007-12, Comisia urmează să examineze problemele specifice subcontractării. Bunele practici din acest sector ar putea fi valorificate și în alte sectoare, ele putând fi promovate prin intermediul Comitetului consultativ pentru securitate și sănătate la locul de muncă, al Grupului său de lucru permanent pentru industria minieră și alte industrii extractive, precum și al Comitetului pentru dialog social sectorial în domeniul industriilor extractive la nivel UE.

Combaterea incendiilor și măsuri de salvare

Articolele 4 și 5 din cele două directive, care sunt identice, stabilesc cerințe minime specifice pentru protecția împotriva incendiilor, exploziilor și atmosferelor nocive, precum și pentru mijloacele de evacuare și salvare.

În general, aceste cerințe par să fie îndeplinite în practică, datorită instalării de extinctoare și a organizării unor exerciții de stingere a incendiilor și a unor echipe speciale de combatere a incendiilor și de salvare. Ocazional, se instalează detectoare de frecare pe transportoarele cu bandă, pentru a preveni supraîncălzirea.

Frecvent există mijloace de transport de intervenție rapidă (ambulanțe și elicoptere) disponibile pentru acțiunile de salvare, în plus față de punctele de întâlnire și camerele de refugiu. Experiența a arătat importanța mijloacelor de evacuare și salvare, inclusiv pentru echipele de salvare, care frecvent acționează în condiții extrem de periculoase, cum ar fi imediat după o explozie.

Supravegherea medicală

Articolele 8 din directive impun ca lucrătorii să beneficieze de un examen medical înainte de a începe să lucreze în industriile extractive și, ulterior, la intervale regulate. Directivele menționează și că introducerea măsurilor de acest tip trebuie să fie conformă legislației și/sau practicilor naționale.

Supravegherea medicală a lucrătorilor este de obicei realizată conform directivelor. Ea este efectuată mai ales de medici de medicina muncii, nu de medici de medicină generală, și poate examina și alte probleme în afară de aspectele strict legate de sănătatea muncii, cum ar fi campaniile antifumat și consilierea privind alimentația. În anumite state membre există dispoziții privind supravegherea medicală a lucrătorilor la pensie (de exemplu, în cazul foștilor lucrători în minele de extracție a cărbunelui, la intervale de cinci ani).

Punerea în aplicare

În majoritatea statelor membre, responsabilitatea pentru punerea în aplicare a legislației naționale de transpunere a directivelor revine inspectoratelor de muncă. Cu toate acestea, inspectoratele de muncă din anumite state membre nu acoperă industriile extractive: pentru supravegherea acestor sectoare, au fost instituite organisme speciale, deseori ca urmare a importanței relative a acestor sectoare pentru economie și a riscurilor lor specifice. Ar putea fi util ca autoritățile de punere în aplicare responsabile cu supravegherea sănătății și securității lucrătorilor să-și coordoneze activitățile și să facă schimb de informații, inclusiv de know-how, întrucât este posibil ca departamentele să se ocupe de sectoare diferite ale acquis-ului privind sănătatea și securitatea și, astfel, ele ar putea avea o imagine fragmentară. De exemplu, inspectoratul de muncă poate fi responsabil cu aplicarea Directivei-cadru 89/391/CEE, iar inspectoratul în domeniul mineritului cu aplicarea Directivelor 92/91/CEE și 92/104/CEE.

Întreprinderile mari dețin, în general, resursele financiare și organizaționale necesare aplicării unei politici eficiente în domeniul sănătății și securității; multe dintre acestea întreține contacte frecvente cu autoritățile responsabile cu punerea în aplicare.

PRIM PLAN: Pot exista mai multe autorități responsabile cu punerea în aplicare a legislației aplicabile industriilor extractive din statele membre. Cooperarea și schimbul de informații între aceste organisme din statele membre ar trebui îmbunătățită, pentru a acoperi toate aspectele politicii în materie de sănătate și securitate. Comitetul inspectorilor de muncă principali[9] poate ajuta în acest sens.

6. EVALUARE GLOBALĂ

6.1. Principalele efecte pozitive ale celor două directive

În rapoartele naționale, statele membre au subliniat faptul că cele două directive au avut efectul pozitiv de a sensibiliza întreprinderile cu privire la problematica sănătății și securității muncii, în special prin intermediul evaluării riscurilor și al DSS-ului, care au încurajat întreprinderile să dea prioritate politicilor în domeniul sănătății și securității și politicilor de prevenire. Măsurile prevăzute în directive au fost considerate suficient de complete și de generale pentru a aborda în mod flexibil riscurile prezente în întreprinderile relevante. Un alt avantaj observat a fost faptul că cerințele minime la nivel UE au evitat ca standardele privind sănătatea și securitatea să fie influențate negativ de concurența dintre întreprinderi, deoarece aplicarea lor a fost obligatorie pentru toate întreprinderile.

Un efect important al directivelor a fost trecerea la o politică globală în domeniul sănătății și a securității muncii în întreprinderi. Dispozițiile privind coordonarea măsurilor privind sănătatea și securitatea atunci când sunt prezenți lucrători din mai multe întreprinderi au fost considerate, de asemenea, o importantă schimbare pozitivă adusă de directive.

În special, condițiile de sănătate și securitate în IMM-urile care activează în cariere mici par să se fi îmbunătățit într-o oarecare măsură datorită Directivei 92/104/CEE (privind mineritul);

---

[9] Decizia Comisiei din 12 iulie 1995 privind constituirea Comitetului inspectorilor de muncă principali (JO L 188, 9.8.1995, p. 11).

întreprinderile din această categorie par să nu fi acordat atenție acestui subiect înainte de adoptarea directivei.

6.2. Principalele probleme privind punerea în aplicare

Astfel cum se menționează mai sus, flexibilitatea permisă de cele două directive a fost în general apreciată, cu toate că această flexibilitate poate determina pentru întreprinderi dificultăți privind identificarea nivelului precis de siguranță și protecție a sănătății lucrătorilor necesar, precum și punerea în practică a dispozițiilor directivelor. În plus, raportul arată că libertatea acordată statelor membre de Directiva 92/91/CEE poate determina diferențe de punere în aplicare între statele membre, care, la rândul lor, ar putea genera situații în care unele condiții ar putea fi acceptate într-un stat membru, dar nu și în altele.

Angajații menționează că, în unele cazuri, conținutul DSS-urilor coincide cu cel al documentelor necesare, de exemplu, pentru permisele de exploatare minieră. Această problemă ar putea avea legătură cu punerea în aplicare a directivelor în statele membre și ar putea fi rezolvată prin combinarea documentelor cerute pentru diferitele activități din industriile extractive, cu condiția ca acestea să respecte pe deplin cerințele DSS-ului.

PRIM PLAN: Pentru a reduce birocrația, statele membre pot avea în vedere posibilitatea de a combina DSS-ul și celelalte documente cerute pentru diferitele activități din industriile extractive; astfel, întreprinderile nu ar trebui să furnizeze mai multe documente separate de natură similară.

Pare că IMM-urile tind să considere îndeplinirea cerințelor directivelor exclusiv ca o povară. Ele tind să-și concentreze atenția asupra costurilor asigurărilor de accidente și ale măsurilor de prevenire, scăpând din vedere costuri viitoare ascunse, care ar putea fi mai ridicate, precum cele antrenate de scăderea productivității sau de costurile materialelor și reorganizării necesare ca urmare a accidentelor de muncă și a bolilor profesionale.

Rapoartele naționale și evaluarea la fața locului arată că angajatorii din unele state membre au tendința de a evita să raporteze toate accidentele care ar trebui raportate. Acest comportament ar putea fi determinat de motivații legate de imaginea întreprinderii sau de dorința de a evita amenzile contractuale. În consecință, autoritățile nu vor avea o imagine corectă a situației sectorului în cauză și, astfel, nu vor putea asigura îmbunătățirea protecției lucrătorilor. Problema neraportării accidentelor trebuie abordată concomitent cu ameliorarea modului de funcționare a autorităților responsabile cu punerea în aplicare.

Rapoartele naționale arată, de asemenea, că este posibil ca angajatorii să evite modernizarea echipamentelor din cauza costurilor, iar evaluarea la fața locului a constatat că unii angajatori tind să dea prioritate protecției mediului în detrimentul sănătății și protecției lucrătorilor.

Organismele responsabile cu punerea în aplicare par să aibă, adesea, politici identice în privința IMM-urilor și a firmelor mai mari, neținând cont de resursele deseori limitate și de particularitățile întreprinderilor mai mici. În cazul unui accident, prejudiciul potențial pentru imaginea publică a unei întreprinderi mari are un efect de descurajare mai puternic decât cel al amenzilor. Unii angajatori afirmă că organismele responsabile cu punerea în aplicare se concentrează prea mult asupra siguranței echipamentelor și insuficient asupra formării lucrătorilor (aspecte organizaționale, formare profesională, promovarea unei culturi a siguranței).

Lucrătorii sunt în general consultați în anumite etape ale pregătirii și/sau utilizării DSS-ului, dar în măsură diferită și nu în mod sistematic. Conform directivelor, consultarea lucrătorilor devine o cerință obligatorie, dar pare că ea este îndeplinită doar rareori.

7. EVALUAREA EFICACITĂȚII LEGISLAȚIEI

Este dificil de demonstrat existența unei legături obiective între punerea în aplicare a directivelor în industriile extractive și îmbunătățirea situației cu privire la accidentele de muncă și la bolile profesionale. Încercările de a stabili o astfel de corelație sunt complicate de faptul că accidentele și bolile profesionale sunt cauzate de mai mulți factori decât cei acoperiți de normele stabilite de directive.

De asemenea, bolile profesionale sunt deseori diagnosticate cu mult timp după expunerea lucrătorului la factorul de risc; în plus, directivele conțin unele dispoziții noi, în timp ce alte dispoziții au fost incluse în reglementări naționale deja existente. Astfel, măsurarea impactului directivelor este complicată.

Astfel cum se arată mai sus, în ciuda eforturilor depuse, industriile extractive continuă să fie un sector cu risc ridicat.

(a) Efectele asupra accidentelor de muncă și bolilor profesionale

Industriile extractive implică riscuri majore în privința accidentelor de muncă. Incidența[10] accidentelor de muncă din acest sector este considerabil mai mare decât media pentru toate sectoarele de activitate: pentru accidentele care determină o absență de peste trei zile, ea este mai mult decât dublă (5 500 față de 2 500), iar pentru accidentele mortale este de aproape cinci ori mai ridicată (14 față de 3)[11]. Un aspect interesant este că, în conformitate cu estimările din 1986[12], incidența accidentelor mortale era mult mai ridicată în 1986 (100 față de 14 în 2005); astfel, se pare că accidentele s-au redus drastic din 1986 în 2005, perioada în care directivele au intrat în vigoare.

Conform statisticilor[13], căderea sau prăbușirea unui agent material (cum ar fi prăbușirea unei galerii subterane) constituie cea mai importantă cauză de accidente, inclusiv de accidente mortale, reprezentând o proporție de 25% din cifra totală, în timp ce evenimente precum incendiile sau exploziile reprezintă – poate în mod neașteptat – un procent mai mic (sub 5%). Dar aceste cifre se referă *numai la ultimul dintre evenimentele care se abat de la normal și care conduc în mod direct la un accident*: acest ultim eveniment poate fi însă provocat de alte evenimente, cum ar fi un incendiu sau o explozie într-o mină, care determină prăbușirea unui tunel. În acest caz, numai prăbușirea tunelului va fi înregistrată, în calitate de ultim eveniment, cu toate că este posibil ca incendiul sau explozia să fi constituit cauza inițială.

---

10 Incidența, definită în cadrul metodologiei Statisticilor europene privind accidentele de muncă (SEAM), reprezintă numărul de accidente de muncă pentru 100 000 de lucrători angajați.

11 Sursa: DG EMPL și Eurostat, „*Causes and circumstances of accidents at work in the EU*" (Cauze și circumstanțe ale accidentelor de muncă în UE), figura 1.11, p. 25; date provenind din SEAM și din Ancheta asupra forței de muncă, Eurostat, 2005.

12 Sursa: P.A. Walker, „*Mining and quarrying in the European Economic Community, the safety and health aspects*" (Exploatarea minieră și exploatarea carierelor în Comunitatea Economică Europeană, aspectele privind securitatea și sănătatea), în *Safety and health in mining and quarrying industries:Proceedings of a symposium held in Luxembourg 10 to 12 September 1986*, 1988, p. 7-8.

13 Sursa: date din SEAM, Eurostat, etapa III, 2005.

PRIM PLAN: Grupul de lucru permanent pentru industria minieră și alte industrii extractive ar trebui să colaboreze îndeaproape cu Comitetul pentru dialog social sectorial în domeniul industriilor extractive la nivel UE în privința accidentelor și cauzelor acestora.

Dintre toate sectoarele de activitate, sectorul industriilor extractive a înregistrat, de departe, cea mai ridicată incidență a bolilor profesionale, chiar și față de alte sectoare cu risc ridicat: 1 949 de cazuri față de 134 de cazuri în sectorul construcțiilor, 41 de cazuri în agricultură și 29 de cazuri în transporturi. În plus, în acest sector incidența bolilor respiratorii este cea mai ridicată în raport cu toate celelalte sectoare de activitate[14].

De la adoptarea directivelor, întreprinderile au devenit mai sensibile la aspectele legate de sănătatea și siguranța muncii și mai bine organizate în acest domeniu, iar gradul de mecanizare a crescut, estimându-se că aceste aspecte vor determina scăderea numărului de accidente de muncă și de boli profesionale. Ratele accidentelor și bolilor profesionale continuă însă să fie ridicate, deseori ca rezultat al unei serii de factori:

– față de întreprinderile mari, IMM-urile, care par să reprezinte majoritatea întreprinderilor din acest sector, au rate mai ridicate de accidente;

– frecvent, angajatorii din întreprinderile mici au mai puține cunoștințe în legătură cu sănătatea și siguranța muncii;

– ritmul de lucru a devenit mai rapid;

– uneori, angajații se concentrează asupra productivității sau a protecției mediului, în detrimentul protecției lucrătorilor;

– în unele state membre, numărul lucrătorilor tineri și/sau imigranți este în creștere, iar ultimii menționați au frecvent probleme de înțelegere a limbii.

(b) Impactul asupra productivității, ocupării forței de muncă și competitivității

Majoritatea statelor membre nu au furnizat informații privind impactul directivelor asupra productivității, ocupării forței de muncă și competitivității. Unele state membre[15] consideră că măsurile directivelor au stimulat productivitatea și competitivitatea.

Rapoartele naționale arată că punerea în aplicare a directivelor încurajează îmbunătățirea mediului de lucru, fapt ce determină creșterea atractivității muncii pentru lucrători și mărește productivitatea. În afară de evitarea suferințelor umane, scăderea ratelor accidentelor reduce și absenteismul, care determină pierderi importante pentru economie.

[14] Sursa: SEBP, Eurostat, 2005.

[15] Grecia și Portugalia.

8. PROPUNERI DE ÎMBUNĂTĂȚIRI

Deoarece directivele sunt redactate în termeni generali, s-a sugerat posibilitatea de a realiza orientări practice, bune practici și alte informații și difuzarea acestora în vederea explicării obligațiilor introduse de directive.

În privința DSS-ului, evaluarea indică necesitatea de a crea modele destinate unor industrii specifice, în special industriilor mici, cum ar fi carierele de pietre ornamentale. Acestea vor contribui la îmbunătățirea condițiilor de sănătate și securitate, deoarece vor ajuta întreprinderile să pregătească DSS-ul și le vor ajuta să găsească modalități de evaluare și de introducere a ameliorărilor necesare.

În ceea ce privește punerea în aplicare, personalul specializat din cadrul organismelor de inspecție ar putea simplifica modalitățile de comunicare cu întreprinderile: astfel, sugestiile ar putea deveni mai convingătoare și probabilitatea ca întreprinderile să le pună în aplicare ar trebui să crească. Acest lucru ar putea fi, de asemenea, important pentru industriile care se confruntă cu provocări importante de natură operațională. În plus, frecvent reiese că personalul inspectoratelor este insuficient, așa că, de exemplu, ar fi imposibil să se inspecteze fiecare întreprindere o dată pe an. Întreprinderile menționează că inspectoratele se concentrează deseori asupra identificării deficiențelor și nu oferă sugestii în legătură cu modalitățile de a ameliora situația, în ciuda nevoii de îndrumări practice care rezultă din faptul că directivele au fost redactate în termeni generali. Cu toate acestea, a reieșit că inspectoratele elaborează în prezent noi tehnici de asigurare a punerii în aplicare a Directivei 92/91/CEE, incluzând audituri privind anumite aspecte precum orele de lucru și operațiile de salvare.

Există probleme legate de deplasarea locurilor de muncă dintr-o țară în alta, ca urmare a diferențelor privind modul de aplicare a directivelor în diferitele state membre. În acest domeniu, Comisia intenționează să-și continue eforturile de monitorizare a conformității transpunerii legislației și să inițieze proceduri privind încălcarea dreptului comunitar, dacă este necesar, pentru a corecta neconformitatea dispozițiilor naționale cu Directivele CE. Cu toate acestea, Directivele stabilesc cerințe minime, iar statele membre au posibilitatea de a adopta sau menține măsuri mai stricte[16].

Au existat, de asemenea, sugestii privind continuarea armonizării la nivelul UE în acest sector, care ar stimula introducerea unor condiții de concurența loială și ar facilita circulația transfrontalieră a persoanelor și a echipamentelor. O altă sugestie este reducerea sarcinilor administrative ale întreprinderilor care derivă din modul de punere în aplicare sau de asigurare a respectării directivelor în statele membre. Ca parte a unui program de acțiune aflat în desfășurare, prezentat de Comisie pentru a reduce sarcinile administrative ale întreprinderilor[17], statelor membre li se cere să reducă aceste sarcini și să stabilească obiective ambițioase în acest sens.

Cu privire la modificările posibile ale Directivei 92/104/CEE (privind mineritul), au existat următoarele sugestii:

– Separarea extracției cărbunelui de extracția și mineritul altor minerale, ca urmare a problemelor specifice din aceste două sectoare. O altă sugestie a fost furnizarea de orientări

---

16 Articolul 1 alineatul (3) din Directiva-cadru 89/391/CEE. A se vedea, de asemenea, hotărârea Curții de Justiție în cauza C-84/94 *Regatul Unit/Consiliul* [1996] Rec. I-5755, punctul 17.

17 COM (2007) 23.

practice care să acopere în mod specific fiecare tip de operație din cadrul exploatării miniere, în locul modificării directivei.

– Includerea de dispoziții mai detaliate privind protecția operatorilor echipamentelor de riscul constituit de explozivele nedetonate și de cele aflate între pietre care trebuie îndepărtate, sau privind instalarea temporară de refugii sau de camere de siguranță în galeriile în care se desfășoară lucrări de pregătire sau de dezvoltare până la instalarea căilor de evacuare, precum și privind instalarea de extinctoare și de aparate de evacuare în caz de urgență (*self-rescuers*) în vehicule.

Întrucât aceste sugestii practice sunt de natură tehnică, ele vor fi discutate cu Grupul de lucru permanent pentru industria minieră și alte industrii extractive, pentru a stabili orice necesitate de adaptare tehnică a directivei (articolul 11 din Directiva 92/104/CEE).

9. CONCLUZII

În timp ce punerea în aplicare a directivelor în cele 15 state membre în cauză pare a fi relativ satisfăcătoare iar incidența accidentelor în sectorul industriilor extractive este în scădere, numărul accidentelor și cazurilor de boli profesionale este inacceptabil de mare și lucrătorii continuă să fie expuși unui risc ridicat în acest sector.

Pentru a îmbunătăți situația, strategia comunitară 2007-12 încurajează statele membre să adopte strategii naționale cuprinzând obiective cantitative de reducere a incidenței accidentelor și bolilor profesionale, să identifice sectoarele și întreprinderile cu cele mai slabe performanțe în acest domeniu, cum ar fi sectorul industriei extractive, și să se concentreze asupra celor mai frecvente riscuri și a celor mai vulnerabili lucrători.

Ca și în alte sectoare, par să existe diferențe nete între tipurile de întreprinderi: întreprinderile mai mari, în special din sectorul forajului, au performanțe relativ bune, în timp ce IMM-urile, în special cele din sectorul extragerii pietrelor ornamentale, par să dețină mai puține resurse necesare aplicării unei politici eficiente în materie de sănătate și securitate.

Este evidentă necesitatea ca întreprinderile să acorde mai multă atenție temei sănătății și siguranței. În afara considerațiilor sociale/etice, există argumente importante de natură financiară în favoarea instituirii în întreprinderi a unor politici de prevenire a accidentelor și a bolilor profesionale. O politică de prevenire adecvată va avea avantaje nete: întreprinderile trebuie să devină conștiente de necesitatea de a lua în calcul nu numai costul primelor de asigurare și al măsurilor de prevenție, ci și costurile mai indirecte ale accidentelor și bolilor profesionale (precum costurile legate de înlocuirea lucrătorului, scăderea productivității și daunele cauzate de o imagine publică negativă); este probabil ca acestea din urmă să fie mult mai mari. Dintr-o astfel de perspectivă pragmatică, investițiile în măsuri preventive vor părea relativ mici, iar întreprinderile vor fi mai dispuse să le realizeze. Este necesar ca statele membre să transmită întreprinderilor aceste mesaje în mod mai activ.

Cunoștințele în domeniul sănătății și siguranței ar trebui difuzate în mod mai omogen în rândul întreprinderilor de tipuri și dimensiuni diferite. Acesta ar putea constitui un obiectiv pentru statele membre, care ar putea să îl îndeplinească elaborând orientări, precum și ajutând în special întreprinderile mici, prin activități de asistență și formare profesională, să aplice o politică eficientă în domeniul sănătății și siguranței. Pentru a înregistra progrese în acest domeniu, Comitetul consultativ pentru securitate și sănătate la locul de muncă și Grupul său

de lucru permanent pentru industria minieră și alte industrii extractive[18] ar putea aborda tema specifică a formării profesionale. Conform preconizărilor strategiei comunitare pentru perioada 2007-12, Comisia va aprofunda problemele specifice legate de subcontractare. Experiența acumulată în acest sector cu privire la subcontractare ar putea fi exportată în alte sectoare. În acest sens, este necesar să nu se piardă din vedere rolul oamenilor și limitele acestora într-un mediu din ce în ce mai dominat de tehnologiile avansate.

Comisia consideră că acest raport, bazat pe informațiile din UE-15, conține sugestii utile și pentru cele 12 state membre care au aderat la UE între timp. Accidente produse recent în sectorul exploatării miniere demonstrează că sunt necesare alte îmbunătățiri.

Una dintre concluziile ce pot fi desprinse din această evaluare se referă la importanța rolului reprezentanților lucrătorilor și la nevoia de a împărtăși bunele practici. Agenția Europeană pentru Sănătate și Securitate în Muncă de la Bilbao poate contribui la difuzarea de informații specifice și adresate unui anumit public-țintă, în special în statele membre care au aderat recent la UE.

Între timp, diferite state membre subliniază că modificarea directivei nu este deocamdată necesară, acest punct de vedere fiind probabil motivat de faptul că directivele au fost formulate în termeni generali, ceea ce permite aplicarea lor la o gamă largă de situații. Ținând cont de informațiile prezentate în prezentul raport, Comisia este de acord că, în prezent, nu este necesară modificarea directivelor.

Comisia invită Comitetul consultativ pentru securitate și sănătate la locul de muncă, prin intermediul Grupului său de lucru permanent pentru industria minieră și alte industrii extractive, să elaboreze concluzii pe baza prezentei evaluări.

[18] Articolul 6 alineatul (4) din Decizia Consiliului din 22 iulie 2003 de constituire a Comitetului consultativ pentru securitate și sănătate la locul de muncă, JO C 218, 13.9.2003, p. 1.