

ET

ET

ET



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 6.11.2008
KOM(2008) 698 lõplik

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

**töötervishoidu ja -ohutust käsitlevate direktiivide 92/57/EMÜ (ajutised ja liikuvad
ehitustööplatsid) and 92/58/EMÜ (töökohas kasutatavad ohutusmärgid) tegeliku
rakendamise kohta**

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

töötervishoidu ja -ohutust käsitlevate direktiivide 92/57/EMÜ (ajutised ja liikuvad ehitustööplatsid) and 92/58/EMÜ (töökohas kasutatavad ohutusmärgid) tegeliku rakendamise kohta

1. SISSEJUHATUS

Käesoleva teatisega järgib komisjon oma kohustust¹ hinnata õigusliku raamistiku rakendamist selle parandamise eesmärgil.

See põhineb peamiselt liikmesriikide esitatud riiklikel aruannetel² ja sõltumatu eksperdi aruandel, milles analüüsitakse kahe kõnealuse direktiivi rakendamist kõigis asjaomastes era- ja/või riiklikes majandussektorites. Lisaks kasutatakse 2003. ja 2004. aastal 15 liikmesriigis korraldatud ehitussektori ohutust käsitlevate Euroopa kontrollikampaaniate tulemusi, viimaseid Euroopa statistikaandmeid tööõnnetuste kohta ja õpetlikke kogemusi, mida komisjon on saanud direktiivide ülevõtmise ja kohaldamise järelevalvet teostades.

Hindamine hõlmab kahe direktiivi ülevõtmist ja rakendamist üksnes EL 15 riikides. Nimetatud direktiivid on nõukogu 24. juuni 1992. aasta direktiiv 92/57/EMÜ tööohutuse ja -tervishoiu miinimumnõuete rakendamise kohta ajutistel või liikuvatel ehitustööplatsidel³ ning nõukogu 24. juuni 1992. aasta direktiiv 92/58/EMÜ töökohas kasutatavate ohutus- ja/või tervisekaitsemärkide miinimumnõuete kohta⁴. Komisjon usub, et see hindamine on ka 12 uue liikmesriigi jaoks rohke ja kasuliku teabe allikas kahe direktiivi kohaldamisel.

2. ÕIGUSLIK MÕJU

2.1. Direktiiv 92/57/EMÜ

Liikmesriikide riiklikud aruanded⁵ näitavad, et direktiivi 92/57/EMÜ vormiline mõju (lihtsustamine, tõhustamine, konsolideerimine ja kodifitseerimine) on aidanud liikmesriikidel ühtlustada, konsolideerida ja ajakohastada olemasolevaid riiklikke õigusakte. Siiski leiab mõni liikmesriik, et direktiivid ei ole mõjutanud õigus-/halduspõhimõtteid.

Sisuline mõju riiklikele õigusaktidele on olnud kõikides liikmesriikides märkimisväärne. Isegi need liikmesriigid, kes leidsid endil juba olevat hästi väljaarendatud riiklikud õigusaktid, tegid muudatusi, et hõlmata direktiivi põhimõisteid. Direktiivi tulemusel tehti kõikidesse riiklikesse

¹ Teatis „Töö kvaliteedi ja tootlikkuse parandamine: ühenduse töötervishoiu ja tööohutuse strateegia aastateks 2007–2012” KOM(2007) 62 lõplik, 21.2.2007.

² Saadetud komisjonile kahe kõnealuse direktiivi artiklite 14 ja 11 alusel. Need artiklid on hiljem direktiiviga 2007/30/EÜ kehtetuks tunnistatud.

³ EÜT L 245, 26.8.1992, lk 6.

⁴ EÜT L 245, 26.8.1992, lk 23.

⁵ Kaks liikmesriiki, kes soovisid olla kindlad, et direktiivi hinnatakse objektiivselt, kasutasid sõltumatute väliskonsultantide korraldatud küsitlusi/uuringuid. Peaaegu kõigis liikmesriikides oli sotsiaalpartneritel aruande koostamises väga oluline osa.

töötervishoiu ja -ohutuse õigusaktidesse olulisi lisandusi, eelkõige seoses projekteerimise ja ehitusplatsi koordineerimise, ohutuse ja tervisekaitse kava ning ohutuse ja tervisekaitse kaustaga.

Peamiseks mõjukuks peetakse uut lähenemisviisi seoses ennetustööga, eelkõige erinevate isikute kohustuste ja vastutuse määratlemist ehitusplatsil.

Direktiiv 92/58/EMÜ

Enamik liikmesriike otsustas tunnistada kehtetuks varasemad ohutusmärke käsitlevad sätted, millega oli üle võetud direktiiv 77/576/EMÜ, ja asendada need uute õigusaktidega, millega võeti üle direktiiv 92/58/EMÜ. Mõni riik leiab, et uued sätted on nende õiguslikku raamistikku täiendanud, laiendanud ja ajakohastanud ja võimaldanud ka konsolideerida riiklikke õigusnorme.

Peamiste sisuliste muudatustega võetakse kasutusele uued eeskirjad, mis käsitlevad märke, sealhulgas suulisi märguandeid ja viipemärke, mida eelmine direktiiv ei hõlmanud, ja tööandja uued kohustused teavitada, koolitada ja nõustada töötajaid. Lisaks laiendatakse kõnealuste muudatustega direktiivi kohaldamisala kõikidele tegevusvaldkondadele.

3. DIREKTIIVIDEGA 92/57/EMÜ JA 92/58/EMÜ SEOTUD TEADLIKKUSE SUURENDAMISE JA KÕRVALMEETMED

Kui mõlemad direktiivid olid vastu võetud, tegid komisjon ja liikmesriigid nende kohta teavitustööd ja andsid nõu, kuidas neid ehitusplatsidel ja töökohas kasutatavate märkidega seoses rakendada. Töökoha ohutuse, hügieeni ja tervisekaitse teemaline Euroopa aasta 1992, Euroopa tööohutuse ja töötervishoiu nädalad ning riiklikud teadlikkuse kasvatamise kampaaniad olid eriti kasulikud teabe levitamisel ja vastutavate isikute teadlikuks tegemisel nende kohustustest. 1994. aastal moodustatud Euroopa Tööohutuse ja Töötervishoiu Agentuur⁶ osales üleeuroopalises teavitustöös ja teadlikkuse kasvatamises ning lõi omakorda ehitusalase ohutuse foorumi, et edendada kogemuste vahetamist valdkonnas tegutsejate seas, eelkõige väikeste ja keskmise suurusega ettevõtjate (VKEd) hulgas. Kõrgemate tööinspektorite komitee⁷ esitas samuti rakendamise- ja teadlikkuse kasvatamise algatusi (Euroopa kontrollikampaaniad).

Liikmesriigid kehtestasid ulatuslikud kavad aktiivse ennetustöö edendamiseks, integreeritud ennetustöö kohase teadlikkuse suurendamiseks ja praktiliste suuniste koostamiseks, et aidata tööandjatel ja töötajatel uusi õigusakte järgida. Mõnes liikmesriigis olid need meetmed suunatud võtmeisikutele (nt klientidele). Ka kutseliidud, töötajate ametiühingud ning arhitektide ja inseneride liidud teavitasid oma liikmeid uutest õigusaktidest seminaride, kohtumiste, lendlehtede ja muu kirjaliku meedia kaudu. Mõni suur ehitusettevõtte koostas oma töötajatele ja alltöövõtjatele ise teabematerjale.

⁶ Nõukogu määrus (EÜ) nr 2062/94, 18. juuli 1994, Euroopa tööohutuse ja töötervishoiu agentuuri loomise kohta (EÜT L 216, 20.8.1994, lk 1). Viimati muudetud määrusega (EÜ) nr 1112/2005 (ELT L 184, 15.7.2005, lk 5).

⁷ Komisjoni 12. juuli 1995. aasta otsus kõrgemate tööinspektorite komitee loomise kohta (EÜT L 188, 9.8.1995, lk 11).

4. DIREKTIIVIDE ÜLEVÕTMINE

Hoolimata eelnevast põhjalikust konsulteerimisest sotsiaalpartneritega ja ühehäälselt vastuvõtmisest nõukogus, ei suutnud enamik liikmesriike kahe direktiivi ülevõtmise tähtpäevadest kinni pidada, mis tähendas märkimisväärsed tagasilööke tegeliku rakendamise tasemele töökohal⁸.

Pärast direktiivide ülevõtmist jälgis komisjon, kas riiklikud õigusaktid on direktiividega vastavuses, ja alustas riigiasutustega arutlusi, et selgitada küsimusi ja lahendada probleeme ning teha vajalikud parandused. Vajaduse korral algatas ta artikli EÜ asutamislepingu artikli 226 alusel rikkumismenetluse. Ka komisjonile esitatud kaebuste abil saadi väärtuslikku teavet, mis võimaldas tal teha riiklikes õigusaktides kindlaks nõrgad kohad.

4.1. Direktiiv 92/57/EMÜ

Direktiivi 92/57/EMÜ rakendamine on keerukas tehniline ja halduslik ülesanne. Liikmesriigid vaatavad oma õigusakte korrapäraselt läbi ja ajakohastavad neid. Sellega on seletatav, miks mõnes liikmesriigis on direktiiv võetud üle äärmiselt killustatud kujul ja terve hulga õigusaktidega (mõnel juhul üle 40), mis raskendab hindamist. Hindamisel tulid riiklikes õigusaktides ilmsiks erinevused, mis tulenesid eelmisest õiguslikust raamistikust ja asjaolust, et direktiivis on sätestatud miinimumnõuded ja liikmesriikidele on jätetud vabadus säilitada või kehtestada kõrgemaid kaitsetasemeid⁹.

Peamised sätetele vastavuse probleemid olid seotud õigusaktide kohaldamisala, määratluste, koordinaatorite määramise, projekti ettevalmistamise ja elluviimise ning klientide vastutuse, projektijuhtide, koordinaatorite ja tööandjatega.

Paljudes liikmesriikides kehtestati õigusaktidega direktiivi 92/57/EMÜ miinimumnõuetest rangemad nõuded, selgitati teatavad koordineerimisküsimused ja sätestati nõuete tulemusliku järgimise menetlused.

Kindlakstehtud probleemid, mis esinevad nõuete järgimisel, ja äärmiselt suur tööõnnetuste arv ehitussektoris viitavad sellele, et direktiivist 92/57/EMÜ arusaamisega on raskusi, mida süvendab veelgi riiklike rakendusmeetmete keerukus.

Mittesiduvad Euroopa tasandi lisadokumendid, mis aitavad kõikidel asjaosalistel paremini aru saada oma kohustustest ja õigustest, võivad olla kasulikud direktiivi riikliku kohaldamise parandamisel. Komisjon on seepärast alustanud direktiivi kohaldamise mittesiduva juhendi koostamist tihedas koostöös nõuandekomitee¹⁰ ja paljude valdkonna asjatundjatega.

⁸ Enamikus liikmesriikides konsulteeriti eelnevalt kõigi ehitussektori esindajatega (sotsiaalpartnerid, arhitektid, kliendid, projektijuhid jne) ning anti neile võimalus osaleda direktiivi ülevõtmises.

⁹ Vt Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas C-84/94 Ühendkuningriik v nõukogu [1996] ECR I-5755, punkt 17.

¹⁰ Nõukogu otsus, 22. juuli 2003, millega moodustatakse tööohutuse ja -tervishoiu nõuandekomitee (ELT C 218, 13.9.2003, lk 1).

4.2. Direktiiv 92/58/EMÜ

Kõnealune direktiiv on sellist laadi, et valdav osa liikmesriikidest on selle sõna-sõnalt üle võtnud. Väga vähesed juhtumid, mille puhul ülevõtmise korrektsus ei olnud kindel, lahendati pädevate asutustega suhtlemisel ning edasiste õiguslike meetmete võtmise vajadus puudus.

5. KOHAPEALSED MEETMED: DIREKTIIVI 92/57/EMÜ TEGELIK RAKENDAMINE

Kohapealne olukorra hindamine annab ebaühtlase pildi: mõnes liikmesriigis on direktiivi rakendamine tõepoolest aidanud parandada tervishoiu- ja ohutustingimusi ning vältida õnnetusi, samas kui teistes on tarvis veel palju teha, et täita nõudeid ja saada täielikku kasu mõjusast ennetustööst.

Kõigist tehtud jõupingutustest hoolimata kõneleb tööõnnetuste statistika selget keelt: ehitussektor on endiselt riskisektor, kus juhtub kaks korda rohkem õnnetusi kui kõigis majandussektorites keskmiselt ning surmaga lõppevaid õnnetusi on 2,5 korda rohkem¹¹.

Direktiiviga määratakse kõigile ehitusplatsil tegutsejatele ennetustöös põhiroll. Seepärast hinnati direktiivi rakendamist selles suhtes, kuidas iga rühm mõjutas tööga seotud ohtude vältimist ja nende eest kaitsmist. Peamised järeldused on järgmised.

Kliendid

Direktiiviga kehtestatakse klientide jaoks mitmesugused kohustused seoses tervishoiu ja ohutuse tagamise ennetusmeetmete rakendamisega. Kõnealused kohustused põhjustavad neis teatavat rahutust.

Kliendid kuuluvad erinevatesse kategooriatesse sõltuvalt järgmistest asjaoludest:

- asjaomane sektor: avalik või erasektor;
- ehitusplatsi suurus: suur, keskmine või väike;
- ehitus- või tsiviilehitustöö tegemise sagedus: korrapärane või juhuslik;
- õigussubjekt: füüsilised isikud, ehitusettevõtted või arendajad, riiklikud ehitustellijad

Eri kliendikategooriate tehtavad jõupingutused erinevad ennetustöö puhul oluliselt, sest nad ei tunne õigusakte ühtmoodi hästi, nende käsutuses ei ole samapalju ennetusvahendeid ja nende motivatsioon ei ole ühesugune. Füüsilised isikud on kliendid juhuslikel väikestel ehitusplatsidel ning üldjuhul ei tunne nad ennetustööga seotud kohustusi, samas kui suured kliendid, kes töötavad korrapäraselt suurtel ehitusplatsidel, tunnevad oma kohustusi ja võtavad endale töökeskkonnariskide ennetamisel aktiivse rolli. Viimati nimetatud kliendid on veendunud, et ennetustöö on väga oluline ning et selle tulemus on lõppkokkuvõttes kokkuvõttes, isegi kui nad püüavad vähendada kulusid võimalikult palju. Kõnealuste klientide peamine probleem on nende sõnul kulude suurenemine, mida põhjustavad uued õigusaktid, eelkõige koordineerimine. Seevastu on juhutist tööd korraldavad füüsilised isikud väga tõrksad osalema ennetustöös, mida nad näevad rahalise ja bürokraatilise sundusena, ning

¹¹ Allikas: Eurostat ESAW 2005 andmed.

usuvad, et nende vastutus lõpeb ehituslepingule allakirjutamisega. See probleem ei tulene siiski vahetult direktiivist, mis võimaldab liikmesriikidel määrata ennetustöö eest vastutamise ehitusprojekti tüübi ja suuruse kohaselt.

Kehva plaanimist ja ajalisi piiranguid mainiti korduvalt teguritena, mis kahjustavad suuresti õnnetuste ja tervisekahjustuste ennetamist. Kliente, kes nõuavad äärmiselt lühikesi töö valmimise tähtaegu, on tihti nimetatud nende probleemide põhjustajatena.

Kuigi direktiiviga ei keelata füüsilisel ega juriidilisel isikul võtta endale samal ajal mitut ülesannet, näib kliendi ja koordinaatori rolli ühendamine tekitavat praktilisi probleeme. Kliendil ei ole sageli võimalik olla koordinaatori rollis, näiteks kui tal ei ole vastavaid oskusi või teadmisi.

Olukord mõnes liikmesriigis näitab vajadust teavitamise, koolitamise ja teadlikkuse suurendamise järele erinevate kliendikategooriate puhul vastavalt ehitusplatsi suurusele (väike), õigussubjektile (füüsilised isikud) ja töö laadile (juhutine või korrapärane). Riigiasutused ja kutseliidud peavad selles valdkonnas etendama juhtivat osa.

Mõni liikmesriik on juba astunud samme, et tagada head töötervishoiu ja -ohutuse standardid asjakohaselt riigihankelepingutes. Seda tava peaksid järgima ka teised liikmesriigid.

Kuna klientidel on majanduslikud ja rahalised vahendid ehitustöö tegemiseks, oli ette nähtud, et direktiivi kohases ennetussüsteemis on juhtiv osa nende täita. Siiski puuduvad neil sageli vajalikud teadmised ja oskused, seepärast on direktiiviga ette nähtud, et nad kaasavad teisi osalejaid, hoidmata kõrvale oma vastutusest.

Projektijuhid

Väga tihti täidab klient ka projektijuhi rolli. Ennetustöö parandamiseks juhul, kui ehitusplatsil töötab mitu ettevõtet alltöövõtjana, võib ehitustöö eest vastutav peatöövõtja olla projektijuht direktiivis 92/57/EMÜ määratletud tähenduses.

Tavaliselt on projekti elluviimise käigus toimuv ohutus- ja tervishoiuküsimuste koordineerimine projektijuhtidele tuttav, kuid nad avaldavad kahetsust, et projekteerimisel ja ettevalmistustöös ei ole ohutust piisavalt arvestatud, ning leiavad, et projektijuhi ja kliendi vastutusvaldkonnad tuleks selgemini määratleda. Mõni ettevõtte tunnustab koordineerimise väärtust, kuid mitte sellega kaasnevat haldusformaalsusi, ning juhib tähelepanu segadusele, mis on seotud koordinaatori ning ennetusteenuste osutaja ülesannete eristamisega.

Suured ettevõtted, mida külastati, tunnevad nõudeid hästi. Nad kasutavad tihti ennetusteenuseid ning nende kutseliidud varustavad neid korrapäraselt teabega. Väikesed ja mikroettevõtted ei pruugi eeskirju nii hästi tunda ja isegi need, kes eeskirju tunnevad, on endiselt tõrksad tegelema ennetustööga üldiselt ja koordineerimisega eelkõige. Väikestel ja keskmistel ettevõtjatel, kes ei ole kutseliitude liikmed, on vähe teavet, mistõttu nende teadmised töötervishoiu ja -ohutuse kohta on piiratud. Peale selle, mida pikem on alltöövõtjate ahel, seda suurem on teabe puudujääk. Klientide ja projektijuhtide arvates „lahjeneb“ alltöövõtjate pikkade ahelate tõttu vastutus. Üksnes alltöövõtjate ahela alguses paiknevad väikesed ettevõtjad saavad kasu peatöövõtja kogemustest ja headest tavadest.

Ennetustöö on sageli hästi arenenud nendes alltöövõtjatest äriühingutes, kes on spetsialiseerunud konkreetsete tööülesannete täitmisele (nt gaasiseadmete paigaldamine või liftihooldus).

Kogu tarneahela ulatuses toimuv tugev koostöö näitab, et tõhusalt plaanitud, juhitud ja koordineeritud ehitusprojektide puhul on tööohutus ja -tervishoid suurema tõenäosusega tagatud. Ka on need projektid äriselt kasulikud, sest kaotatakse vähem aega töölt puudumiste tõttu, on vähem raiskamist ja väiksem tõenäosus eelarvet ületada. Kõik tarneahela liikmed – kliendid ja tööttevõtjad ühtviisi – peaksid seda meeles pidama ja vastavalt toimima.

Arvestades raskusi ahelas peatöövõtjast kõige kaugemal asetsevate ettevõtete ni jõudmisel, on alltöövõtmine endiselt teema, mida tuleb põhjalikult käsitleda. See mõjutab ka töötervishoiu ja -ohutuse sätete jõustamist. Komisjon peab seda probleemi käsitlema osana ühenduse 2007–2012. aasta strateegiast.

Arhitektid, insenerid ja konsultatsioonifirmad

Kuigi direktiivis ei ole selge sõnaga viidatud arhitektidele, inseneridele ega konsultatsioonifirmadele, hinnati seda rühma, sest projekteerijal on otsustav roll projekti ettevalmistusjärgus ja seega ka tööga seotud ohtude vältimisel ehitusplatsidel.

Projekteerivad arhitektid ja insenerid on selgitanud, et nad tunnevad nõudeid, kuid ei ole kehtestatud uute meetmetega täielikult nõus. Mõned ei ole nõus sellega, et klient määrab koordinaatori projekteerimisetaapis, sest nende arvates piirab see nende loomingulist vabadust.

Mõnes liikmesriigis on sageli siiski arhitektid ja insenerid projekteerimisjärgus koordinaatorid. See asjaolu on parandanud töötingimusi ehitusplatsil, sest on tagatud ühine kaitse ja ohutusmargid. Enamik projekteerijaist nõustub põhimõtetega, millel koordineerimine põhineb, kuid on ettevaatlikud võtma endale lisakohustusi. Mõni on teatanud raskustest klientide ja projektijuhtide veenmisel võtta vajalikke ennetusmeetmeid. Arhitektid kritiseerivad väikeste ehitusplatside puhul ka teatavate riiklike eeskirjade formaalsustaotlusi ja nendest tulenevaid erinevaid tõlgendusi.

Tervishoiu ja ohutusega seotud ennetustöö on harva integreeritud projekti juba projekteerimise järgus, sest projekti elluviimise ning sellele järgneva kasutamise ja hooldusega seotud ohustustingimused ei ole projekteerimis-/arhitektuuriliste valikute tegemisel peamised tegurid.

Kõigil liikmesriikidel on veel pikk tee selleni jõudmiseks, et ennetustöö juurduks tegelikult juba projekteerimisjärgus.

Selle saavutamiseks peavad pädevad asutused tegema jõupingutusi projekteerijate koolitamisel kutseõppeasutustes ja ülikoolis, et ennetustööst saaks õppekava oluline osa.

Koordinaatorid

Direktiivi 92/57/EMÜ kohaselt on koordinaatori ülesanne koordineerida erinevate tervishoiu- ja ohutussätete rakendamist, millega tegelevad isikud, kes osalevad projekti ettevalmistamise ja elluviimise etapis.

Direktiivis ei määratleta pädevust, mida nõutakse koordinaatori ülesannete täitmiseks projekti ettevalmistamise ja elluviimise etapis. Liikmesriikide lõikes esineb suuri erinevusi. Mõnes liikmesriigis on koordinaatorite pädevused ja/või oskused väga üksikasjalikult määratletud,

mõnikord on isegi nõutud, et neil oleks spetsiaalne koolitus või koolituse ja kogemuste kombinatsioon. Teistes liikmesriikides on nõutud vaid koordinaatorite olemasolu ilma pädevuse teatava taseme nõudeta.

Pädevused, mida liikmesriikides nõutakse koordinaatori ülesannete täitmise puhul, on väga erinevad ning ka koordineerimise tase on liikmesriigiti väga erinev.

Selles valdkonnas tehtud hindamine näitab, et rakendamisele tuleks kasuks, kui liikmesriigid kehtestaksid sõltuvalt ehitusplatsi suurusest ja/või riskide liigist/laadist teatavad pädevuse miinimumkriteeriumid. Koordinaatori pädevuse hindamist ja näitamist võimaldavad põhikriteeriumid on olulised. Komisjon soodustab koos liikmesriikidega selliste kriteeriumide väljatöötamist.

Kõik ehitussektoris tegutsejad märgivad, et koordinaator määratakse liiga hilises projektietapis. Töötajate esindajad juhtisid tähelepanu sellele, et koordineerimine on projekteerimisetapis tõeliselt puudulik. Hindamine näitab ka, et projekti ettevalmistusetapis on laialt levinud koordineerimise (ja kontrolli) puudulikkus. Koordineerimine toimib alles projekti elluviimise etapis.

Kuna projekti ettevalmistamisel ei arvestata töökeskkonnanariske enne, kui projekteerimine on lõpetatud, tuleb ennetustöö puudulikkude kavandamist parandada projekti elluviimise etapis. See võib olla üks põhjusi, miks õnnetuste arv on kõnealuses sektoris teistega võrreldes äärmiselt suur. See olukord takistab ka töökeskkonnanariskide ennetamist kogu ehitustöö kestel, pidades eelkõige silmas töö tegemist, objekti korrashoidmist, hooldamist ja isegi lammutamist.

Kui riiklike õigusaktidega on kehtestatud nõue, et tellijad peavad lepingu objektiga seotud ennetusmeetmed süstemaatiliselt lisama pakkumiskutse tehnilisse kirjeldusse ja lepingu täitmise klauslitesse ning lepinguga ettenähtud kvaliteedijuhtimisse, saaks selle abil kõnealuses valdkonnas suhtumist muuta.

Projekti elluviimise etapis on mitmesuguseid võimalusi. Mõni liikmesriik on tingimuseks seadnud, et koordinaator peab olema ehitise projekteerinud arhitekt või insener või ehitusplatsi peatöövõtja (projektijuht). Teistes liikmesriikides võivad koordinaatorid olla füüsilised või juriidilised isikud või kuuluda kliendi organisatsiooni või äriühingusse.

Isegi kui ehitusplatsil toimub koordineerimine, on see sageli siiski minimaalne. Projekteerimise puudulik koordineerimine mõjutab koordinaatori töö kvaliteeti projekti elluviimise tasandil. Ametisse määratud kohapealsed koordinaatorid kohtavad sageli tervishoiu- ja ohutusprobleeme, mida on raske lahendada, sest neid ei ole projekti ettevalmistamisel arvesse võetud. Seda olukorda raskendavad veelgi autoriteediga seotud probleemid: mõnikord ei saa teised asjaosalised aru, mis ülesandeid koordinaator täidab, ning ehitusplatsil tegutsevad füüsilisest isikust ettevõtjad ja alltöövõtjad kalduvad veelgi vähem koordinaatori autoriteeti tunnustama.

Seevastu on koordinaatori ja töötajate suhted väga head, kui koordinaator on sõltumatu (st ta ei ole seotud projektijuhi ega arhitekti või inseneridega jne), mistõttu on töötajatel kergem juhtida tema tähelepanu ennetusega seotud probleemidele, millest nad ehitusplatsi eest vastutavale isikule pigem ei räägiks. Usaldust on kergem saavutada, kui koordinaator külastab ehitusplatsi korrapäraselt.

Suurtel ehitusplatsidel on olukord üldiselt vastuvõetav ning koordineerimine toimub seal tulemuslikult ja tõhusalt. Väikestel ja keskmise suurusega ehitusplatsidel on aga olukord täiesti teistsugune ja direktiivi rakendatakse seal harva. Väikestel eraehitusplatsidel eiratakse koordineerimist peaaegu alati ning see piirdub haldusvastavusega; koordinaator määratakse sageli hilja ning väikesed ettevõtted peavad üldjuhul koordineerimist vabatahtlikuks.

Tulemusliku koordineerimise raskusi tuleks väikeste ehitusplatside puhul käsitleda mittedivulgeerivate dokumentide väljatöötamisel, et tähtsad ennetustööga seotud ülesanded täidetakse lihtsal ja asjakohasel viisil, mis vastaks ehitusplatsi suurusele ja riskidele.

Töötajad

Paljudes liikmesriikides on ehitussektori töötajad eri rahvustest, mistõttu tekivad suhtlemis- ja arusaamisprobleemid. Keelebarjäärid raskendavad töötajatel masinate ja keemiliste ainete kasutamiseks ettenähtud ohutus- ja tervishoiujuhiste järgimist. Võõrtöötajad näivad olevat töökeskkonna riskide osas kehvemini koolitatud ja teavitatud kui teised töötajad. Sageli võib ennetustavade puudumine ja põhiväärtuste erisugune tajumine viia selleni, et töötajad võtavad lubamatuid riske. Tervishoiu- ja ohutusala ennetustööga seotud koolitus ja haridus on selle olukorra parandamisel põhjapaneva tähtsusega.

Ehitustöötajate esindajad on heade ennetustavade igapäevase järgimise puhul võtmeisikud, eelkõige väikestel ehitusplatsidel, kus projektijuht ja koordinaator ei viibi alati kohal. Tänu direktiivile näevad töötajate esindajad tõelisi edusamme hügieenimeetmete (riietusruumid, sööklad, sanitaarsõlmed) ja ehitusplatsile juurdepääsu osas.

Töötajate sõnul ei mõista nad koordinaatori rolli ja kohustusi projekteerimisetapis, kuid teavad rohkem koordinaatori ülesannete kohta projekti elluviimise etapis.

Klientide sõnul ei võta töötajad ennetustöö puhul omaks proaktiivset suhtumist, selle asemel piirduvad nad oma ülesannete täitmisega ning ei tunne muret selle üle, milline võib olla mõju nende tervisele ja ohutusele.

Kohapealne hindamine näitab, et lisaks üldisele puudulikule koolitusele esineb suuri suhtlemis- ja arusaamisprobleeme, mis süvenevad veelgi, kui ehitusplatsil töötavad võõrtöötajad. Koolitusprogrammi „Safe Pass“-laadi koolitused¹² võivad olla järgimiseväärsed näited.

Töötajate esindajate viibimine ehitusplatsil võib parandada töötingimusi.

Sageli peavad töötajad koordinaatori ülesandeks ka kohapealseid kontrole, eelkõige isikukaitsevahendite kasutamise kontrole.

Füüsilisest isikust ettevõtjad

Ehitusplatsidel tegutsevate füüsilisest isikust ettevõtjate arv suureneb pidevalt kõikides liikmesriikides kasvava allhanketrendi tulemusena. Seda olukorda käsitletakse direktiivi

¹² „Safe Pass Health and Safety Awareness Training Programme” on ühepäevane programm, mida korraldab Iirimaa koolitus- ja tööhõiveamet. Programmi „Safe Pass” eesmärk on tagada, et kõigil Iirimaa ehitustöötajatel oleks põhiteadmised tervishoiu ja ohutuse kohta, nii et nad saaksid töötada ehitusel ohustamata ennast ja teisi, keda nende tegevus võib mõjutada.

92/57/EMÜ artiklis 10, mille kohaselt peavad ehitusplatsil tegutsevad füüsilisest isikust ettevõtjad täitma teatavaid tingimusi ja järgima koordinaatorite juhiseid.

Suur probleem on eraklientide juures renoveerimisega tegelevad füüsilisest isikust ettevõtjatega, sest nad on teenuseosutajad ja mitte alltöövõtjad. Nad töötavad tavaliselt ilma igasuguse tehnilise järelevalveta ja sageli ei tunne õigusakte.

Pädevad asutused peaksid korraldama füüsilisest isikust ettevõtjate jaoks spetsiaalseid teadlikkuse kasvutamise kampaaniaid. Kliendid või äriühingud, kes annavad alltöövõtu korras tööd füüsilisest isikust ettevõtjatele, peavad võtma endale vastutuse nende tervise ja ohutuse eest ning nende tegevuse mõju eest teistele töötajatele.

Ennetusteenused

Üldjuhul on uute õigusaktidega soodustatud töötervishoiu ja -ohutuse alal nõustajate arvu suurenemist, kuid nõustajad osalevad üksnes projekti elluviimise etapis ja mitte projekteerimis- ja ettevalmistusetapis.

Mõnes liikmesriigis on ennetusteenuste abil väga aktiivselt antud koolitust ja teavet, eelkõige koordinaatoritele ja klientidele. Siiski väidavad nad, et neil puuduvad vajalikud vahendid projekteerimisetapis sekkumiseks.

Ennetusteenuste osutajatel peaks olema aktiivsem osa töötajate kohapealsel koolitamisel ja teavitamisel.

5.1. Nõutavad dokumendid: tõeline ennetustöö või lihtsalt bürokraatia?

Direktiivi 92/57/EMÜ vastu suunatud kriitika üks põhilisi punkte on halduskoormuse suurenemine ja ebaproportsionaalsed kulud, mida see toob kaasa ettevõtjatele, eelkõige VKEdele.

Direktiiviga nähakse ette kolme tüüpi dokumendid, milles dokumenteeritakse kõik tervishoiu- ja ohutusküsimused kõikides ehitusetappides: projekteerimisest elluviimiseni, kasutuse ja hoolduse kestel, renoveerimise ja sisustamise ajal ning vajaduse korral lammutamise jooksul.

Eelteade

Direktiivi 92/57/EMÜ artikli 3 kohaselt peab klient või projektijuht teatavatel juhtudel koostama eelteate, millega antakse ehitusplatsil haldusteavet ja mis peab olema ehitusplatsil selgesti nähtav. Valdaval enamikul juhtudest tuleb see eelteade esitada pädevale asutusele riiklikes õigusaktides sätestatud tähtaja jooksul. Sageli on see koordinaator, kes määratakse alles projekti hilisemas etapis ja kes nõuab kliendilt kõnealuse nõude täitmist.

Eelteate koostamise ja pädevale asutusele saatmise viis erineb liikmesriigiti. Tihti teeb seda koordinaator, ehkki direktiivis on nõutud, et see on kliendi või projektijuhi ülesanne.

Direktiivi kohaselt on eelteade ette nähtud selleks, et anda põhiteavet ehitusplatsi ja peamiste osaliste kohta ning töötajate, ettevõtjate ja ehitusplatsil tegutsevate füüsilisest isikust ettevõtjate arvu kohta, kuid see on vajalik vaid teatava kategooria ehitusplatside puhul. Ennetustöö seisukohast tuletatakse selle dokumendiga kliendile ja/või projektijuhile meelde tema kohustusi ja võimaldatakse pädeval asutusel tagada, et neid kohustusi täidetakse alates projekteerimisetapist, enne kui tööga on alustatud.

Enamik liikmesriike nõuab järjekindlalt eelteate esitamist, kuigi direktiivi kohaselt on see nõutav vaid teatavate ehitusplatside puhul.

Bürokraatia vähendamiseks võiksid liikmesriigid kaaluda eelteate sidumist muude haldusmenetlustega, nagu näiteks ehitusloa andmisega.

Ohutuse ja tervisekaitse kava

Direktiivi 92/57/EMÜ artikli 3 lõike 2 kohaselt tagab klient või projektijuht, et enne ehitusplatsi kasutuselevõtmist koostatakse ohutuse ja tervisekaitse kava. Koordinaator koostab kava, milles määratakse kindlaks ehitusplatsil kohaldatavad eeskirjad.

Hindamine näitab, et kavade kvaliteet on erinev, see ulatub suurepärasest kuni vaevalt vastuvõetavani. Mõnel juhul kaasab ettevalmistusetapi koordinaator oma töösse ka elluviimisetapi koordinaatori, et määrata kindlaks kohaldatavad ohutusmeetmed. Ohutuse ja tervisekaitse kava peaks hõlmama ehitusplatsil kasutatavaid ohutuid töömeetodeid ning seda tuleb vajaduse korral ajakohastada. See on eriti tähtis juhul, kui suure osa tööst teevad alltöövõtjad.

Kava põhineb sageli standarddokumentidel, eelkõige väikeste ehitusplatside ja väikeste ettevõtete puhul, ning muutub seega pigem halduslikuks vormitäiteks, selle asemel et kajastada konkreetse ehitusplatsi jaoks vajalikke erimeetmeid. Muudel juhtudel on see pelgalt üldise ennetustöö heade tavade loetelu, milles ei võeta arvesse konkreetset ehitusplatsi.

Sellise suhtumisega ettevõtted väidavad, et ehitusplats muutub pidevalt ja see ei õigusta väga üksikasjalikku kavandamist, mis võib väga kiiresti oma aktuaalsuse kaotada.

Siiski on suur arv sektoris toimuvatest õnnetustest põhjustatud kehvast kavandamisest ja ettenägelikkuse puudumisest. See näitab, et ohutuse ja tervisekaitse kava ei ole lihtsalt bürokraatiline nõue, vaid on otsustava tähtsusega töötingimuste parandamisel, kui seda kava kohandatakse pidevalt kooskõlas ehitusplatsi olukorra muudatustega.

Pealegi on liikmesriigid tegelikkuses harva kasutanud direktiiviga antud võimalust vabastada ettevõtte ohutuse ja tervisekaitse kava koostamisest, kuigi see võimalus on olemas kõikidel juhtudel, välja arvatud direktiivis sätestatud juhtude puhul (töö, millega kaasnevad erilised riskid, või töö, mille puhul nõutakse eelteadet). See on eriti kummastav, kuna direktiivist tingitud halduskoormust arutades seda võimalust ei teata ega viidata sellele.

Klientide ja projektijuhtide ülesannete lihtsustamiseks hõlmab mittesiduv juhend ohutuse ja tervisekaitse kava eri tahke ning direktiivi antud võimalusi vabastada ettevõtted kohustusest koostada teatavaid dokumente juhtudel, kui riskid seda ei õigusta.

Ohutuse ja tervisekaitse kaust

Direktiivi artikli 5 kohaselt koostab projekti koordinaator kausta, mis sisaldab ohutuse ja tervishoiu kohta asjaomast teavet, mida tuleb projekti edaspidiste tööde puhul arvesse võtta. Kõnealune kaust esitatakse harva projekteerimisetapi lõpus. Sageli on kausta koostaja elluviimisetapi koordinaator, kes annab selle kliendile, kui töö on lõpetatud.

Seda kausta aetakse tihti segi ohutuse ja tervisekaitse kavaga ning selle koostamine on pigem rutiinne toiming. Väikeste ehitusplatside puhul tuleks ohutuse ja tervisekaitse kaust siiski sobitada kokku projekti tüübiga, see peaks olema lihtsalt koostatud ja sisaldama üksnes olulist ohutus- ja tervishoiuteavet, mida läheb vaja edaspidiseks tööks. Direktiivis lubatakse sõnaselgelt kausta sisu kohandamist projektiga.

Mõni asjaosaline peab ohutuse ja tervisekaitse kava ning ohutuse ja tervisekaitse kausta halduslikuks vormitäreks, mis ei anna lisaväärtust tervisekaitsele ja ohutusele ehitusplatsil.

On selge, et ohutuse ja tervisekaitse kausta otstarbest ja tähtsusest töökeskkonna riskide vältimisel edaspidise töö käigus ei ole veel õigesti aru saadud.

Väikeste ehitusplatside puhul on dokumendid sageli standardvormide koopiad, mis ei kajasta ehitusplatsi tegelikke tingimusi ja ei anna lisaväärtust töötingimuste parandamise osas.

Mittesiduvus juhendis käsitletakse seda probleemi eesmärgiga vähendada ettevõtete halduskoormust kaitset vähendamata ning parandada tervisekaitse- ja ohutusdokumentidega seotud kohuse- ja vastutustunnet.

5.2. Erinevate osaliste vastutus ehitusplatsil

Direktiivi 92/57/EMÜ artiklis 7 sätestatakse klientide, projektijuhtide ja tööandjate vastutus.

Mõnel juhul ei kirjeldata direktiivi ülevõtvates riiklikes õigusaktides selgelt klientide, projektijuhtide ja tööandjate vastutust. Tegelikuses tähendab see, et iga asjaosaline tõlgendab oma vastutust subjektiivselt ning seetõttu võib üks osaline delegeerida ülesandeid ja vastutust teisele: projekteerijad annavad oma vastutuse edasi ettevõtetele, kes omakorda annavad selle edasi alltöövõtjatele; ettevalmistava etapi koordinaator tõmbub tagasi niipea, kui kavad ja spetsifikatsioonid on lõpetatud, isegi kui üksikasjalik projekt ei ole veel valminud.

Kohapealne hindamine näitab, et kliendid arvavad tihti, et nad saavad töötervishoiu ja -ohutusega seotud vastutuse delegeerida arhitektile või projektijuhile. See ei ole lubatud liikmesriikides, mille ülevõtmisõigusaktides on sätestatud, et ennetustöö eest vastutab klient ja mitte projektijuht. Kliendid usuvad endistviisi, et üksnes projektijuhid vastutavad ehitusplatsil tervishoiu ja ohutuse eest. See nähtus on eriti levinud väikestel eraehitusplatsidel.

5.3. Jõustamine

Direktiivi 92/57/EMÜ ülevõtvate riiklike õigusaktide jõustamise eest vastutavad üldjuhul liikmesriikide tööinspeksioonid.

2001. aastal otsustas kõrgemate tööinspektorite komitee korraldada ehitussektoris kogu ELi hõlmava jõustamiskampaania. Esimene kampaania toimus 2003. aastal tookord 15 liikmesriigis. See oli direktiivi 92/57/EMÜ rakendamist käsitlev kontrolli- ja teavitamiskampaania, mille käigus pandi eriline rõhk kõrgelt kukkumiste vältimisele. 2003. aasta kontrollikampaaniat korraldati 2004. aastal ja seda laiendati, et hõlmata töökohal toimuvat transporti, kukkuvaid esemeid ja tõstmistoiminguid.

2003. aasta kampaania tulemused näitasid, et koordineerimise, ohutuse ja tervisekaitse kava, eelteate ja projektikausta puhul on ehitusplatsi suuruse ja direktiivile vastavuse astme vahel positiivne korrelatsioon, kusjuures suurtel (üle 50 töötajaga) ehitusplatside puhul on näitajad palju paremad kui väikeste puhul. Kuigi suured ehitusplatsid on tegelikkuses väikestest ohutumad, on direktiivile vastavuse aste ikka veel ebarahuldav (20–30 % suurtest ehitusplatsidest võrrelduna 40–50 %ga väikestest ehitusplatsidest ei ole vastavuses).

2004. aasta kampaania tulemused ei olnud sugugi paremad. Vastupidi: on tõendeid selle kohta, et väikestel ehitusplatsidel valitsev olukord on isegi pisut halvenenud, mis kinnitab 2003. aasta järeldust, et ehitussektoris on ohutuse ja tervisekaitse küsimustele suurema tähelepanu pööramine ning töötingimuste parandamine hädavajalik.

6. KOHAPEALSED MEETMED: DIREKTIIVI 92/58/EMÜ RAKENDAMINE TEGELIKKUSES

Enamikus liikmesriikidest tunnevad sektoris tegutsejad ohutus- ja tervisekaitsemärke, sest neid kasutati juba enne direktiivi 92/58/EMÜ vastuvõtmist. Eelmiste märkide vormi, logosid, värvi jne muudeti väga vähe, ainukesed erandid on tulekahju korral kasutatavate hädaväljapääsude märgid.

Enamikus liikmesriikides küsivad tööandajad nõu, enne kui soetavad endale teatavat liiki märke. Üldjuhul küsivad nad kasutatavate märkide liigi ja nende sobiva paigutamiskoha kohta.

Kuigi enamikus liikmesriikides tundsid ettevõtted õigusakte hästi, ei järginud nad neid alati, sest laialdaselt on levinud eeldus, et õigusaktid on vähetähtsad ja täienduslikku laadi.

Üldjuhul tundsid ettevõtted paremini tuleohu- ja evakueerimismärke, sest need on ohud, millele pädevad asutused ja kindlustusseltsid pööravad kõige suuremat tähelepanu.

Kuigi enamik ettevõtteid teadis, et nad peavad ohte tähistama, olid väikesed ettevõtted vähem informeeritud kui suured ning mõnes sektoris (nt põllumajandusettevõtted, restoranid ja hotellid, ehitusplatsid) oli õigusaktide järgimine vähem levinud.

Ettevõtte põhitegevusega vahetult seotud ohud (nt keemilised ohud keemiaettevõtetes) olid paremini tähistatud kui muud ohud (näiteks sõidutee või raskeveod).

Õigusakte kohaldati uutes ettevõtetes järjekindlamalt kui vanemates. Isegi juhtudel, kui uusi tähistamist käsitlevaid õigusakte oli järgitud, täheldati tegelikkuses siiski palju puudujääke. Tihtipeale märke ei uuendata.

Õigusaktide täitmata jätmise tagajärjed võivad olla väga tõsised. Kui puuduvad märgid, mis osutavad sõidukitele töökohal, riputatud koormatele, avatud äravooludele, elektriga seotud ohtudele jne, võib see sageli põhjustada raskeid õnnetusi.

Ilmneb, et töötajatele ettenähtud märkide ja muu visuaalse teabe tähendust käsitlev erikoolitus ei ole enamikus liikmesriikides laialdaselt kättesaadav. Enamasti saavad töötajad üldkoolitust

ja -teavet ohutuse ja tervisekaitse küsimustes, kusjuures ainult väike osa sellest on pühendatud märkidele. Võõrtöölise erijuhtum väärrib uurimist, et teha kindlaks, kui palju nad märkidest aru saavad.

Samuti kerkivad esile teatavad probleemid, mis on seotud ühelt poolt varuväljapääsu ning pääste- ja esmaabitelefoni märkide ja teiselt poolt tuletõrjeseadmete ja tuletõrjetelefoni märkide tõlgendamisega. Kahe kõnealuse märgirühma ainuke vahe on nende taustavärv.

7. ÜLDINE HINNANG

7.1. Kahe direktiivi peamine positiivne mõju

Direktiiv 92/57/EMÜ

Oma riiklikes aruannetes osutavad liikmesriigid sellele, et direktiivi 92/57/EMÜ rakendamine on laialdaselt suurendanud ohutuse ja tervisekaitsega seotud teadlikkust ning ajendanud neid oma riiklikke õigusakte ajakohastama. Liikmesriigid on iseloomustanud uute õigusaktide vastuvõtmist järgmiselt: „hädavajalik”, „positiivne areng”, „kasulik”, „oluline”, „põhjendatud” ja „rahuldav”.

Direktiiv 92/57/EMÜ on osutunud ehitusplatside töötingimuste parandamisel väga kasulikuks. Eelkõige on see andnud tõuke ennetuskultuuri arengule kõnealuses sektoris, mis on negatiivselt silma paistnud tööõnnetuste ja kutsehaiguste poolest. Paljud liikmesriigid ütlevad, et kohapealsed võimalused (hügieen, koolitusruumid, sööklad, sanitaarsõlmed ja kontoriruumid) on märkimisväärselt paranenud ning et direktiivi abil on paranenud ehitusplatsil eri etappides tegutsevate mitmesuguste asjaosaliste omavaheline dialoog ja suhtlus.

Direktiivi peamine uuendus, mida kõik pooled peavad sammuks edasi, on kõikide osaliste ja peamiselt kliendi vastutavaks tegemine. Ka peetakse väga kasulikuks koordineerimise kasutuselevõtmist ettevalmistus- ja läbiviimisetappides ning samuti ohutuse ja tervisekaitse kava ning ohutuse ja tervisekaitse kausta koostamist.

Mõne liikmesriigi andmeil peavad ettevõtted üha olulisemaks töötervishoiu ja -ohutuse kaitset. Ohutus- ja tervisekaitsemeetmeid ei peeta enam üksnes kuluteguriks, vaid neis nähakse ka majanduslikku kasu, sest need võivad vähendada töölt puudumist ja lõpptulemusena suurendada tootlikkust.

Direktiiv 92/58/EMÜ

Uutes õigusaktides on märgid määratletud praktilisel ja põhjalikul viisil, mis võimaldab töökohal kasutatavaid märke ühtlustada kõikides liikmesriikides. Asjaolu, et direktiiviga hõlmatakse ja reguleeritakse ka muid kui visuaalseid märke – näiteks valgus- ja akustilisi märke ning verbaalseid märguandeid ja viipemärke –, on samuti leidnud heakskiidu.

Riiklikud aruanded näitavad, et direktiiviga on antud võimalus olemasolevaid riiklikke õigusakte uuendada ja täiendada. Direktiivi abil sai riiklikke õigusakte omavahel ühitada ja võtta sidusa kogumina kasutusele ohutust ja tervishoidu käsitlevad ELi sätted.

7.2. Direktiivide rakendamise peamised probleemid

Direktiiv 92/57/EMÜ

Peamised probleemid, millest liikmesriigid on teatanud, tulenevad nõudest koostada ohutuse ja tervisekaitse kava ning määrata juba projekti ettevalmistusetapis koordinaatorid.

Enamiku riiklike õigusaktide kohaselt vastutab klient ennetustöö eest. Klientidel on raske saada hakkama oma suurenenud vastustusega. Koordinaatorite nimetamine on endiselt ebarahuldav või seda lükatakse ettevalmistusetapis edasi, sest seda peetakse halduslikuks koormaks.

Kui ohutuse ja tervisekaitse kava ei ole koostatud või koordinaatorit ei ole määratud enne projekti elluviimise etappi, ei ole projekti ettevalmistamisse ennetuspõhimõtete kaasamise kohustus täidetud. Pealegi on ohutuse ja tervisekaitse kava käsitlevad erinevad riiklikud sätted liiga ebamäärased ja üldised, et vastutavatel isikutel oleks võimalik teada, mida nad peaksid kavva lisama. Tööinspeksioonid avastasid veel ühe tõsise probleemi: nimelt kasutab mõni ettevõtte ohutuskava standardvorme, mis ei võimalda kontrollida konkreetseid töötingimusi konkreetsetel ehitusplatsil. Liikmesriikide sõnul ei suuda ettevõtted mõista ohutuse ja tervisekaitse kausta rolli ennetussüsteemis.

Teise probleemina nimetati ehitustöötajate esindajate vähest osalust töökeskkonnanriskide ennetamises.

Töötajate, alltöövõtjate, füüsilisest isikust ettevõtjate ja VKEde koolitamises leiti puudujääke. Lisaks kannatavad VKEd bürokraatia ja riiklike õigusaktide paindumatus all.

Paljudes liikmesriikides ei ole koordinaatorite pädevus õigusaktides määratletud. Sellega luuakse olukord, kus koordineerimine ei saa olla tõhus, sest koordinaatori ülesande täitjal ei ole vajalikke teadmisi.

Direktiiv 92/58/EMÜ

Liikmesriikide aruanded ja eksperdi hinnangud näitavad, et peamine probleem on töötajate puudulik koolitamine. Enamasti saavad töötajad ohutuse ja tervisekaitse teemalist üldkoolitust, kusjuures ainult väike osa on pühendatud märkidele. Üldisemalt vaadeldes oli ka probleem ettevõtete ja juhtide huvipuudus direktiivi rakendamise suhtes.

8. PARANDUSETTEPANEKUD

Direktiiv 92/57/EMÜ

Mõni liikmesriik leiab, et direktiivi on raske kohaldada, sest selle sõnastus on liiga üldine. Mõni neist on palunud komisjonil koostada mittesiduv teave, mis käsitleb võimalikke küsimusi ja kahtlusi, et aidata direktiivi rakendada.

Üldiselt näitavad riiklikud aruanded, et liikmesriikide peamine mure on ohutuse koordineerimise puudulik väljaarendamine ettevalmistusetapis. Mõni neist sooviks seetõttu, et komisjon käsitleks ettevalmistusetapis toimuvat koordineerimist mittesiduvates dokumentides.

Teised soovivad, et riiklike õigusaktidega selgitataks vastastikust mõju, mida avaldavad üksteisele projekti koordinaator, projekterijad ja klient ning projekti koordinaator, projektijuhid, füüsilisest isikust ettevõtjad ja klient.

Direktiiv 92/58/EMÜ

On antud palju soovitusi nii õigusaktide parandamise kui ka nende kohaldamise viisi suhtes.

Üks õigusaktide parandamist käsitlevatest soovitustest oli kehtestada kohustus anda töötajatele põhikoolitust ohutusmärkide kohta, ehkki antav koolitus peaks olema asjaomaste riskidega proportsionaalne. Ka soovitati direktiivi rakendamise parandamise eesmärgil vaadata läbi viipemärkide eeskirjad. Tuleks teha jõupingutusi, et ühtlustada direktiiv rahvusvaheliste standarditega.

9. ÕIGUSAKTIDE MÕJUSUSE HINDAMINE

Direktiiv 92/57/EMÜ

Väga raske on näidata objektiivselt seost direktiivi rakendamise ning ehitussektoris esinevate tööõnnetuste ja kutsehaiguste vähenemisega seotud olukorra paranemise vahel.

Ehitussektori kasv alates direktiivi jõustumisest, uute tehnoloogiate kasutuselevõtt, ennetussüsteemi kohapeal kasutusele võtmise keerukus ja osaliste suur arv, hooajalised muutused ning viis, kuidas direktiivi uued sätted ning muud sätted võetakse üle olemasolevatesse riiklikesse õigusaktidesse – kõik see raskendab õigusaktide mõjususe hindamist.

Võrreldes teiste majandussektoritega toimub ehitussektoris jätkuvalt kõige rohkem tööõnnetusi. Kuigi direktiivi rakendamise tulemusena on õnnetuste suhtarv ehituses püsivalt vähenenud, ei ole see vähenemine ikka veel nii suur kui oodatud.

a) Tööõnnetuste ja kutsehaigustega seotud mõju

Kõige hiljutisem kättesaadav Euroopa tööõnnetuste statistika käsitleb EL 15 riike 2005. aastal. 1996. aastast saadik võib vaadelda õnnetuste suhtarvu järk-järgulist paranemist¹³ nii surmaga lõppenud õnnetuste (1996: 13,3; 2005: 8,8) kui ka õnnetuste puhul, millega kaasneb rohkem kui kolmepäevane töölt puudumine (1996: 8 023; 2005: 6 069). Siiski tuleb märkida, et ehituses on surmaga lõppenud õnnetuste suhtarv peaaegu 2,5 korda suurem kui kõikide muude tegevusalade puhul, sealhulgas ehitus, ning õnnetuste suhtarv, millega kaasneb rohkem kui kolmepäevane töölt puudumine, on kaks korda suurem.

b) Mõju tootlikkusele, tööhõivele ja konkurentsivõimele

Enamik liikmesriike ei edastanud mingit teavet uute õigusaktide mõju kohta tootlikkusele, tööhõivele ja konkurentsivõimele. Mõnes liikmesriigis nähakse uusi meetmeid tavaliselt tootlikkusele, tööhõivele ja konkurentsivõimele kasutoovana, eelkõige pikaajalises väljavaates. Nende liikmesriikide sõnul soodustab direktiivi rakendamine tootmisprotsesside

¹³ ESAWi metoodika abil määratletud suhtarv on tööõnnetuste arv 100 000 töötaja kohta.

ajakohastamist ja ladusamaks muutmist, mille loogiline jätk on töökorralduse kavandamise ja läbivaatamise tagamise abil paranenud tootlikkus.

Direktiiv 92/58/EMÜ

a) Tööõnnetuste ja kutsehaigustega seotud mõju

Selle teema kohta puuduvad konkreetsed andmed, sest statistikas üldjuhul ei arvestata märkide puudumise tõttu toimunud õnnetusi. Eelkõige ei peeta märkide puudumist üldiselt oluliseks teguriks õnnetuse tekkimise puhul. Seetõttu ei ole märkide puudumine lisatud õnnetuste statistikaga seotud oluliste mõjurite loetellu. Sel põhjusel ei käsitleta tööõnnetuste põhjuste täpsustamiseks korraldatavates uuringutes puudulikke või puuduvaid ohutus- ja tervisekaitsemärke.

b) Mõju tootlikkusele, tööhõivele ja konkurentsivõimele

Liikmesriigid leiavad, et on raske mõõta direktiivi mõju tootlikkusele, tööhõivele ja konkurentsivõimele. Ühe liikmesriigi sõnul on direktiivi kui juhtimisvahendiga antud panus tootlikkusse. Üks teine liikmesriik väitis, et direktiivil on olnud kasulik mõju haiguse tõttu töölt puudumiste osas ja töötingimustele üldiselt.

10. JÄRELDUSED

Direktiiv 92/57/EMÜ

Kuigi tööõnnetuste suhtarv ja arv vähenesid nii surmaga lõppenud õnnetuste kui ka nende õnnetuste puhul, millega kaasnes rohkem kui kolmepäevane töölt puudumine (mis iseenesest tõendab direktiivi positiivset mõju töötajate ohutusele ja tervisekaitsele ELis), on need arvud endiselt vastuvõetamatud: ehitussektoris on töötajad ikka veel kõige rohkem ohustatud.

Hindamine näib selgelt nagu eespool esitatud arvudki näitavat, et ehitusplatsidel tegutsevate töötajate ohutust ja tervisekaitse paranemist saab saavutada üksnes siis, kui direktiivi 92/57/EMÜ rakendatakse tegelikkuses paremini. Praegu ei tundu olevat õige aeg alustada direktiivi muutmise protsessiga, vaid enne seda tuleks võtta riigi ja/või Euroopa tasandil alternatiivseid meetmeid, et direktiivi mõju saaks täielikuks, ning tagada direktiivi järgimine. Riiklike töötervishoiu ja tööohutuse strateegiate väljatöötamisel võiksid liikmesriigid võtta meetmeid direktiivi 92/57/EMÜ tulemuslikumaks kohaldamiseks eelkõige riigi olemasoleva õigusraamistiku tõhustamise ja lihtsustamise abil, pidades samas kinni õigusaktide sidususe ja mõjususe põhimõttest. Selles suhtes on otsustava tähtsusega ELis halduskoormuse vähendamine,¹⁴ millega komisjon praegu tegeleb. Siia kuulub ka direktiivi 92/57/EMÜ hindamine, mis võimaldab teha kindlaks nii riiklikest kui ka ELi õigusaktidest tulenevat tarbetut halduskoormust.

Kõik liikmesriigid on sellega päri – ning ka valdkonna hindamine kinnitab seda –, et Euroopa ja/või riiklikul tasandil on vaja mittedividuval dokumente, mis aitaksid tegelikkuses kohaldada direktiivi 92/57/EMÜ. Eelkõige rõhutab enamik liikmesriike probleeme, mis tekivad

¹⁴ KOM(2007) 23, 24.1.2007, komisjoni teatis nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele – Halduskoormuse vähendamise tegevusprogramm Euroopa Liidus (SEK(2007) 84) (SEK(2007) 85).

tervisekaitse ja ohutuse kavast arusaamisega ja selle koostamisega ning selle eest vastutavate isikute väljaselgitamisega. Ka on vaja selgitada ohutuse ja tervisekaitse kausta rolli.

Üldiselt teatavad liikmesriigid probleemidest, mille põhjuseks on selge teabe puudumine koordinaatorite määratluse, rolli, ülesannete ja kvalifikatsiooni kohta vastavalt projekti liigile.

Tuleb suurendada jõupingutusi, mida tehakse koolitamise ja teavitamise teel, et suurendada klientide teadlikkust oma vastutusest ja veenda neid, et koordineerimine ei ole mitte lisakulu vaid mõjus vahend kulude vähendamiseks kogu projekti kestel. Projekteerimisega tegelevatele arhitektidele ja inseneridele tuleb samuti anda töökeskkonnariskide ennetamise kohta koolitust, eelistatavalt nende ülikooliõpingute käigus. Tuleks välja töötada koordinaatorite koolitamise põhinõuded. Lisaks tuleb ettevõtetele ja töötajatele, eelkõige võõrtöötajatele ja füüsilisest isikust ettevõtjatele anda teavet ja asjakohast koolitust õigusaktide ja vastutusala kohta.

Otsustava tähtsusega on direktiivi jõustamine ühesugusel viisil kõikjal ELis. Lisaks ehitustöö teostamise etapile keskendumisele tuleb jõustamisel pöörata rohkem tähelepanu selle tagamisele, et kliendid ja projekteerijad järgiksid projekteerimisetapis oma kohustusi. Ehitusplatse tuleks kontrollida sagedamini ning ohutuse ja tervisekaitse kavade ning ohutuse ja tervisekaitse kaustade puhul tuleks kontrollida nii vormi kui ka sisu. Mõjusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid karistusi tuleks kohaldada nii klientide kui ka projektijuhtide suhtes, kui nad ei täida oma kohustusi. Selles kontekstis on kõrgemate tööinspektorite komiteel põhjanev roll ja ta peaks oma tulevases töös käsitlema prioriteedina ehitussektori eriolukorda.

Kokkuvõttes tuleks kas riiklikul või ELi tasandil töötada välja järgmised meetmed:

- kavandada mittesiduvad dokumendid (suunised);
- võtta riiklikul tasandil kutsekoolide ja kolmanda taseme hariduse õppekavadesse konkreetsed ohutuse ja tervisekaitse teemad nende elukutsete omandamisel, mis on keskse tähtsusega direktiivi rakendamisel;
- kehtestada koordinaatorite riiklikud pädevusnõuded;
- tagada, et tellijad lisavad järjekindlalt pakkumiskutse tehnilistesse kirjeldustesse ja lepingu täitmise klauslitesse ning lepinguga ettenähtud kvaliteedijuhtimisse lepingu objektiga seotud ennetusmeetmed;
- parandada töötajate haridust ja koolitust ning suhelda nendega koolitusprogrammide kaudu (nt „Safe Pass”);
- korraldada füüsilisest isikust ettevõtjatele suunatud spetsiaalseid riiklike teadlikkuse kasvatamise kampaaniaid;
- ühendada eelteate koostamine teiste oluliste riiklike haldusmenetlustega (näiteks ehitusloa taotlemisega);
- kontrollida ehitusplatse sagedamini;
- võtta kasutusele mõjusad, proportsionaalsed ja hoiatavad karistused.

Ehitussektor jääb eriti ohtlikuks valdkonnaks, mis nõuab direktiivi 92/57/EMÜ rakendamise oluliseks parandamiseks kõigilt osalistelt lisajõupingutusi. Komisjon annab oma panuse selle eesmärgi saavutamisse, koostades muu hulgas praktilise mittesiduva juhendi, et selgitada teatavaid põhimõisteid ja aidata kõigil osalistel oma kohustusi täita.

Direktiiv 92/58/EMÜ

Kõik liikmesriigid leiavad, et direktiivil 92/58/EMÜ on olnud väga positiivne mõju töötajate ja kolmandate isikute ohutuse ja tervise kaitsele. See on võimaldanud selgelt kindlaks määrata ohuolukorrad sõltumata keeleoskusest ja on otsustavalt kaasa aidanud ühenduse õiguse ühe peamise põhimõtte ellurakendamisele: töötajate vaba liikumine.

Direktiivi mõjutab kemikaalide klassifitseerimise ja märgistamise globaalse harmoneeritud süsteemi (milles muudetakse mürgisuse, süttivuse ja muude keemiliste ohtude tähiseid) kasutuselevõtmine, mistõttu tuleb direktiivi ajakohastada.