

FI

FI

FI



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 3.9.2009
KOM(2009) 449 lopullinen

**KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**työterveyttä ja työturvallisuutta koskevien direktiivien 92/91/ETY (mineraalien louhinta
poraamalla) ja 92/104/ETY (mineraalien avo- ja kaivoslouhinta) käytännön
täytäntöönpanosta**

**KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**työterveyttä ja työturvallisuutta koskevien direktiivien 92/91/ETY (mineraalien louhinta
poraamalla) ja 92/104/ETY (mineraalien avo- ja kaivoslouhinta) käytännön
täytäntöönpanosta**

1. JOHDANTO

Tällä kertomuksella komissio täyttää sitoumuksensa¹ arvioida sääntelyjärjestelmän käytännön täytäntöönpanoa, jotta sitä voitaisiin parantaa. Kertomus perustuu lähinnä jäsenvaltioiden toimittamiin kansallisiin kertomuksiin² ja riippumattoman asiantuntijan kertomukseen, jossa arvioidaan molempien direktiivien käytännön täytäntöönpanoa asiaan liittyvän yksityisen ja/tai julkisen sektorin kannalta. Kertomus perustuu myös työtapaturmia ja ammattitauteja koskeviin eurooppalaisiin tilastoihin ja tutkimuksiin³ ja komission antamiin tietoihin direktiivien saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Tämä arviointi koskee kahden direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä ja niiden täytäntöönpanoa vain EU-15-maissa: kyseiset direktiivit ovat vähimmäisvaatimuksista porausta käyttävän kaivannaisteollisuuden työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelun parantamiseksi 3 päivänä marraskuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/91/ETY⁴ ja vähimmäisvaatimuksista avo- ja kaivoslouhinta-asteollisuuden työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelun parantamiseksi 3 päivänä joulukuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/104/ETY⁵. Komissio katsoo, että tämä arviointi voi myös tarjota hyödyllistä tietoa direktiivien soveltamisesta sittemmin unioniin liittyneille 12 jäsenvaltiolle.

Työpaikoille asetettavista turvallisuutta ja terveyttä koskevista vähimmäisvaatimuksista annettu direktiivi 89/654/ETY (ensimmäinen direktiivin 89/391/ETY 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu erityisdirektiivi) ei koske kaivannaisteollisuutta. Alalla toimivat työntekijät ovat alttiina erityisen suurille riskeille, joten heitä varten on laadittu erilliset säännökset toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä annetun direktiivin 89/391/ETY 16 artiklan 1 kohdassa tarkoitettussa kahdessa erityisdirektiivissä (direktiivit 92/91/ETY ja 92/104/ETY).

¹ Komission tiedonanto *Työn laadun ja tuottavuuden parantaminen: yhteisön työterveys- ja työturvallisuusstrategia vuosiksi 2007–2012*, KOM(2007) 62 lopullinen, 21.2.2007.

² Toimitettu komissiolle direktiivin 92/91/ETY 12 artiklan ja direktiivin 92/104/ETY 13 artiklan mukaisesti. Kyseiset artikkelit on sittemmin kumottu direktiivillä 2007/30/EY. Työmarkkinaosapuolet osallistuivat lähes kaikissa jäsenvaltioissa kertomusten laatimiseen. Belgia ja Luxemburg eivät toimittaneet kansallisia kertomuksia.

³ Eurostatin Euroopan työtapaturmatilastot (ESAW), tiedot tunnustetuista ammattitaukeista (EODS) ja työvoimatutkimus (LFS). Kansanterveyttä sekä työterveyttä ja työturvallisuutta koskevista yhteisön tilastoista annetussa asetuksessa (EY) N:o 1338/2008 (EUVL L 354, 31.12.2008, s. 70), joka hyväksyttiin äskettäin, edellytetään läheistä yhteistyötä Eurostatin ja asianomaisten kansallisten elinten välillä, jotta tiedot kerättäisiin ja käsiteltäisiin yhdenmukaisella tavalla koko EU:ssa.

⁴ EYVL L 348, 28.11.1992, s. 9.

⁵ EYVL L 404, 31.12.1992, s. 10.

Direktiivi 92/91/ETY koskee erityisesti mineraalien etsintään ja louhintaan (maalla ja merellä) porausta käyttävän kaivannaisteollisuuden työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä, kun taas direktiivi 92/104/ETY kattaa muut kaivannaisteollisuuden alat, eli mineraalien etsinnän ja louhinnan maan pinnalla tai maan alla sijaitsevilla kaivoksilla ja louhoksilla.

Direktiivien 92/91/ETY ja 92/104/ETY 1 artiklan 2 kohdan mukaisesti direktiivin 89/391/ETY säännöksiä on sovellettava kokonaisuudessaan kyseisten kahden direktiivin kattamiin aloihin.

Koska kyseiset kaksi direktiiviä ovat käytännön täytäntöönpanon kannalta monessa suhteessa samankaltaisia, tässä kertomuksessa mainitaan ne erikseen vain, jos jommankumman direktiivin tiettyä erityisnäkökohtaa on syytä korostaa.

2. OIKEUSVAIKUTUKSET

Jäsenvaltioiden kansallisista kertomuksista käy ilmi, että direktiiveillä on ollut kaikissa jäsenvaltioissa vaikutusta muodollisesti (mukauttaminen ja kodifointi), sillä ne ovat saaneet jäsenvaltiot konsolidoimaan ja ajanmukaistamaan olemassa olevaa lainsäädäntöään.

Sisällöllisesti useimmissa jäsenvaltioissa on jo ollut tämän alan lainsäädäntöä, mutta direktiivit ovat lisänneet kansalliseen lainsäädäntöön tärkeitä uusia käsitteitä (kuten turvallisuus- ja terveysasiakirja). Yhdessä jäsenvaltiossa, Irlannissa, direktiivien saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on johtanut siihen, että alan lainsäädäntöä koskevista rikkomuksista, jotka ovat olleet luonteeltaan vain yksityisoikeudellisia, on tullut rikkomuksia myös rikoslaissa.

3. TIETOISUUDEN LISÄÄMINEN JA LIITÄNNÄISTOIMENPITEET

Kansalliset toimenpiteet direktiivien täytäntöönpanemiseksi on julkistettu kaikissa jäsenvaltioissa, ja niissä on myös järjestetty tietoisuutta lisääviä kampanjoita, joihin sisältyy esitteiden, ohjeiden ja lehdistötiedotteiden jakamista sekä seminaareja ja konferensseja viranomaisten, työnantajien ja työntekijöiden kouluttamiseksi ymmärtämään direktiivien käsitteitä. Joissakin tapauksissa asianomaisille yrityksille on toimitettu näitä tietoja suoraan.

Työmarkkinaosapuolet levittävät osaltaan tietoa säännöistä asiakirjojen muodossa (esimerkiksi oppaina, joissa on esimerkkejä hyvistä käytännöistä) ja antavat koulutusta konferenssien ja seminaarien yhteydessä.

Kaiken kaikkiaan edellä mainittuja tiedotuskampanjoita pidettiin tyydyttävänä: ne lisäsivät tietoisuutta säännöistä ja auttoivat yhtiöitä kehittämään onnettomuuksia ja ammattitauteja ehkäisevää kulttuuria.

4. SAATTAMINEN OSAKSI KANSALLISTA LAINSÄÄDÄNTÖÄ

Vaikka kummankin direktiivin valmisteluvaiheessa käytiin perusteellisia konsultaatioita työmarkkinaosapuolten kanssa ja neuvosto hyväksyi direktiivit yksimielisesti, noin puolet jäsenvaltioista ei onnistunut täyttämään määräaikoja niiden saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä. Komissio käynnisti näitä jäsenvaltioita vastaan EY:n perustamissopimuksen 226 artiklan mukaiset rikkomusmenettelyt, jotka johtivat joissakin tapauksissa yhteisöjen

tuomioistuimen tuomioon ennen kuin direktiivien säännöksiä oli saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Kansallisen lainsäädännön yhdenmukaisuutta EY:n direktiivien kanssa koskeva analyysi näyttää viittaavan siihen, että direktiivien vaatimukset on tietyin poikkeuksin yleensä saatettu tarkasti osaksi kansallista lainsäädäntöä. Jotkin havaituista puutteista koskivat työnantajien vastuuta silloin, kun työpaikassa on useiden yritysten työntekijöitä (direktiivien 3 artiklan 3 kohta), terveystarkastuksia (direktiivien 8 artikla), ruoppausta käyttävää louhintaa koskevaa poikkeusta (direktiivin 92/104/ETY 12 artikla) ja tiettyjä liitteiden kohtia, joiden perusteella annettu suoja ei täyttänyt direktiiveissä säädettyjä vähimmäisvaatimuksia.

5. KÄYTÄNNÖN TOIMET: MOLEMPIEN DIREKTIIVIEN TÄYTÄNTÖÖNPANO

Pääkohdat

Kaivannaisteollisuuden alalla toimii aktiivisesti suuri joukko sekä pieniä että suuria ja lisäksi hyvin erityyppisiä yrityksiä. Esimerkiksi poraustoimintaa merellä harjoittavat yritykset ovat pääasiassa suuria kansainvälisiä yhtiöitä, kun taas koristekivikaivos- ja -louhosalalla toimii paljon pieniä perheyrityksiä. Jokaisella yritystyyppillä on omat erityispiirteensä, ja niiden työterveys- ja -turvallisuusperiaatteet on mukautettu yritystyyppiä koskeviin erityisolosuhteisiin.

Vaikka työntekijöiden terveyden ja työturvallisuuden suoja on pyritty parantamaan, kaivannaisteollisuus on edelleen sekä työtapaturmien että ammattitautien kannalta erityisen riskialtis ala.

Riippumattomassa asiantuntijan kertomuksessa mainitun tutkimuksen mukaan⁶ noin 10 prosenttia kaivosonnettomuuksista (direktiivi 92/104/ETY) johtuu teknisistä puutteista, kuten standardien vaatimukset täyttämättömistä laitteista, kun taas loput 90 prosenttia johtuu organisaation puutteista, kuten epäselvistä määräyksistä ja työntekijöiden virheistä heidän arvioidessaan vaaroja.

Kaivannaisteollisuuden suurten ja keskisuurten yhtiöiden tilanteen arviointi osoittaa, että direktiiveissä säädetyissä keskeisissä vähimmäisvaatimuksissa turvallisuuden parantamiseksi ei ole merkittäviä eroja jäsenvaltioiden tai kaivannaisteollisuuden eri lohkojen välillä. Yleisesti katsoen soveltaminen näyttää tyydyttävältä turvallisuus- ja terveysasiakirjan, koordinoivan työnantajan vastuun, työntekijöiden koulutuksen ja valvonnan sekä hätätilanteisiin varautumisen osalta.

Toisaalta pienehköiltä yrityksiltä puuttuvat usein tehokkaiden työterveys- ja -turvallisuusperiaatteiden noudattamisen edellyttämät taloudelliset resurssit ja tietämys. Tästä huolimatta kansalliset kertomukset näyttävät viittaavan siihen, että jäsenvaltiot eivät ole antaneet pienten ja keskisuurten yritysten (pk-yritysten) erityispiirteet huomioon ottavia erityisiä sääntöjä, lukuun ottamatta esimerkiksi viranomaisten pyrkimyksiä parantaa ja

⁶ Gerhard Czuck, "Prevention 2000 Plus: A successful prevention strategy for better S & H at work in small and middle-sized enterprises", ISSA/Chamber of Mines -konferenssissa "Mines and Quarries: Prevention of Occupational Injury and Disease Conference", Sandton Conference Centre, Etelä-Afrikan tasavalta, 19.–21.5.2003.

mukauttaa tiettyjä hallinnollisia menettelyjä pk-yritysten tarpeita vastaaviksi. Jäsenvaltiot ovat järjestäneet pk-yrityksille myös erityisiä tiedotuskampanjoita. Yhdessä jäsenvaltiossa (Portugalissa) pienet yritykset, jotka menestyvät hyvin työterveyden ja -turvallisuuden alalla, maksavat alhaisempia sosiaaliturva- ja vakuutusmaksuja.

Tietyt ennakoivat ehkäisytoimet ovat osoittautuneet tehokkaiksi tapaturmien torjunnassa.

Näihin toimiin kuuluvat läheltä piti -tilanteisiin perustuva koulutus (aiheena vaarallisten työolosuhteiden vuoksi miltei tapaturmaan johtaneet tapaukset), joka sisältää tilanteessa mukana olleiden työntekijöiden kertomuksia tapahtumasta, sekä tapahtumapaikoilla otettuja kuvia lapsista, joilla on turvallisuusviestejä kaivannaisteollisuudessa työskenteleville vanhemmille. Joissakin tapauksissa työntekijöiden perheisiin otetaan yhteyttä puhelimitse työterveyttä ja -turvallisuutta koskevien toimien tärkeyden korostamiseksi myös kotona.

Mineraalien louhintaa poraamalla (direktiivi 92/91/ETY) harjoittavat yhtiöt ovat pääasiassa suuria ja keskisuuria yrityksiä. Työpaikoilla tehty arviointi osoitti, että eri jäsenvaltioissa toimivien eri yhtiöiden työturvallisuuteen ja -terveyteen liittyvien asioiden hallintojärjestelmä on melko yhdenmukainen. Yhtiöt ovat yleensä tietoisia alaan liittyvistä erityisistä riskeistä ja yleensä myös kilpailijat jakavat keskenään tietoja terveyteen ja turvallisuuteen liittyvistä asioista. Päivittäinen terveys- ja turvallisuusasioiden hallinnointi käsittää kokouksia, valvontaa ja työlupia, joita erityisen vaarallisissa olosuhteissa suoritettavat tehtävät direktiivin mukaisesti edellyttävät⁷.

Yhtiöt, jotka harjoittavat hiilen, metallimalmin ja teollisuusmineraalin louhintaa avolouhoksista (direktiivi 92/104/ETY), ovat enimmäkseen suuria, ja ne käyttävät usein automatisoituja prosesseja. Ne katsovat useimmiten, että terveyttä ja turvallisuutta edistävät toimet voivat tuottaa voittoa pelkkien kustannusten sijasta ja että syntyvät kustannukset jäävät yleensä pienemmiksi kuin työtapaturmista ja ammattitaudeista aiheutuvat kustannukset. Kyseiset yhtiöt pitävät usein suurena haasteena työntekijöidensä saamista vakuuttuneiksi työterveyttä ja -turvallisuutta koskevien toimenpiteiden tärkeydestä. Sen sijaan koristekivien louhintaa harjoittavat yhtiöt ovat enimmäkseen pk-yrityksiä. Ne ovat usein perheiden omistuksessa ja niiden henkilöstömäärä on kolmesta kymmeneen. Niiden työ käsittää usein manuaalisia prosesseja, joissa työntekijät ovat tavallista alttiimpia esimerkiksi pölystä ja putoavista kivistä aiheutuville riskeille. Pk-yritykset ovat taipuvaisia pitämään työterveyttä ja -turvallisuutta edistäviä toimia taakkana, eivätkä ne useinkaan sovelleta kaikkia direktiivin vaatimuksia.

KEHIKKO: Pk-yritykset tarvitsevat enemmän tukea tehokkaiden työterveys- ja -turvallisuusperiaatteiden ottamiseksi käyttöön. Jäsenvaltioiden tulisi antaa tätä tukea ja ottaa tehokkaasti huomioon näiden yritysten erityispiirteet. Jäsenvaltioiden tulisi sisällyttää tämä kysymys yhteisön työterveys- ja työturvallisuusstrategian (2007–2012) mukaisesti vahvistettaviin kansallisiin strategioihinsa.

Olosuhteet työpaikalla

Molempien direktiivien 3 artiklan 1 kohdan a alakohdassa työnantajat velvoitetaan työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden takaamiseksi toteuttamaan tarpeelliset toimenpiteet ja varmistamaan, että työpaikat suunnitellaan, rakennetaan, varustetaan ja otetaan käyttöön ja

⁷ Direktiivin 92/91/ETY liitteessä olevan A osan 2.8 kohta. Direktiivin 92/104/ETY liitteessä olevan A osan 1.8 kohta sisältää samankaltaiset määräykset.

niitä käytetään ja huolletaan siten, että työntekijät voivat suorittaa heille osoitetun työn vaarantamatta omaa turvallisuuttaan ja/tai terveyttään ja/tai muiden työntekijöiden turvallisuutta ja/tai terveyttä.

Kaivannaisteollisuuden alalla toimivat yritykset näyttävät yleensä noudattavan näitä säännöksiä tapaturmien ehkäisyn osalta, mutta mahdollisten kielteisten pitkäaikaisten terveysvaikutusten osalta eri jäsenvaltioissa toimivien yritysten välillä näyttää olevan eroja. Tähän liittyvät ongelmat saattavat johtua virheellisistä työskentelyasunnoista, vanhoista välineistä, raskaiden välineiden manuaalisesta käsittelystä tai asianmukaisten suojakeinojen puuttumisesta terveydelle haitallisia ympäristöolosuhteita, kuten äärimmäisen korkeita tai matalia lämpötiloja, kosteutta, melua, tärinää tai pölyä vastaan. Jotkin näistä ongelmista johtuvat siitä, että laitteiden uusiminen saattaa olla hyvin kallista ja/tai siitä voi joissakin tapauksissa aiheutua käytännön ongelmia tai asianomaisten työntekijöiden koulutus saattaa olla puutteellinen.

Mineraalien louhintaa poraamalla (direktiivi 92/91/ETY) harjoittavista yrityksistä saatu kuva vaikuttaa varsin myönteiseltä, ja vanhentuneet välineet korvataan usein uusilla välineillä, mekaaniset prosessit parantavat tilannetta mahdollisesti vaarallisilla työpaikoilla ja yritykset toteuttavat melua vaimentavia sekä saasteita vähentäviä toimenpiteitä.

Työntekijän pätevyys

Molempien direktiivien 3 artiklan 1 kohdan c alakohdassa työnantajat velvoitetaan varmistamaan, että työ, johon sisältyy erityinen vaara, annetaan vain pätevän henkilöstön tehtäväksi, ja se suoritetaan annettujen ohjeiden mukaan.

Työpaikoilla tehdyn arvioinnin mukaan yrityksillä on tavallisesti säännöt erityistehtävien suorittamisen edellyttämistä pätevyysvaatimuksista.

Mineraalien louhintaan poraamalla (direktiivi 92/91/ETY) sovelletaan offshore-alalla säännöksiä, joiden mukaan erityisiä tai hätätilanteisiin liittyviä tehtäviä suorittavilla työntekijöillä on oltava koulutustodistukset. Useat Pohjanmeren ympäristön jäsenvaltiot ja yritykset työskentelevät saadakseen aikaan työntekijöiden vapaata liikkumista helpottavan koulutusvaatimuksia koskevan sopimuksen.

KEHIKKO: Kansallisia viranomaisia ja kaivannaisteollisuuden työmarkkinaosapuolia kannustetaan tehostamaan toimenpiteitään, jotta saataisiin aikaan koko EU:n työntekijöihin sovellettava sopimus riskin suuruuteen ja/tai luonteeseen perustuvista koulutusvaatimuksista. Työturvallisuuden ja työterveyden neuvoa-antava komitea ja sen kaivosteollisuuden ja muun kaivannaistoiminnan pysyvä työryhmä voisivat avustaa niitä tässä työssä.

Turvallisuus- ja terveysasiakirja

Direktiivien samansisältöisen 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti työnantajien on varmistettava, että turvallisuus- ja terveysasiakirja (SHD-asiakirja) laaditaan ja pidetään ajan tasalla, ja että siitä käy erityisesti ilmi, i) että vaarat, joille työntekijät joutuvat alttiiksi työpaikalla, on määritelty ja arvioitu; ii) että asiaankuuluvat toimenpiteet tämän direktiivin tavoitteiden saavuttamiseksi on toteutettu; ja iii) että työpaikan ja laitteiden suunnittelu, käyttö ja kunnossapito ovat turvallisia.

Kävi ilmi, että sekä suuret yritykset että pk-yritykset laativat yleensä SHD-asiakirjan. Kaikki yritykset eivät kuitenkaan paneudu siihen yhtä huolellisesti, ja SHD-asiakirjojen pituudessa ja sisällössä on huomattavia eroja. Hyvin pienet yritykset eivät myöskään näytä päivittävän säännöllisesti SHD-asiakirjojaan. Yleisesti katsoen SHD-asiakirjat näyttävät koskevan kaikkia yrityksessä toimivia, alihankkijat ja yrittäjinä toimivat henkilöt mukaan lukien.

SHD-asiakirjojen edut tunnustetaan yleisesti ja riskinarvioinnit helpottavat työtapaturmien ja ammattitautien torjuntaa. Asianomaiset työntekijät toimivat usein aloitteellisesti SHD-asiakirjan päivittämiseksi käyttämällä esimerkiksi taulukoita, joihin he merkitsevät havaitsemansa riskit. SHD-asiakirjoja voi olla tarpeen päivittää onnettomuustutkimusten, kertomusten ja läheltä piti -tilanteiden tarkkojen analyysien jälkeen ja silloin, kun työntekijöiden kanssa on käyty keskusteluja, joissa he voivat esittää ideoita tilanteen kohentamiseksi.

Jotkin täytäntöönpanosta vastaavat viranomaiset pyrkivät yhdenmukaistamaan SHD-asiakirjoja esimerkiksi vakiomallin avulla. Esimerkiksi Pohjanmeren alueella toimivat porausurakoitsijat ovat laatineet direktiivin 92/91/ETY (mineraalien louhinta poraamalla) mukaisen yhteisen SHD-asiakirjamallin yhteistyössä kyseisten maiden täytäntöönpanoviranomaisten kanssa⁸. Näin vältytään laatimasta uusia asiakirjoja esimerkiksi silloin, kun porauslautta siirretään rajan yli toiseen maahan samankaltaisiin tehtäviin (elleivät työolosuhteet muutu). Tämä helpottaa sekä asianomaisten yritysten että täytäntöönpanoviranomaisten työtä.

Työntekijöiden edustajilla voi olla tärkeä rooli laadittaessa yhtiön työturvallisuus- ja työterveysperiaatteita. Työpaikoilla tehdyssä arvioinnissa todettiin, että työntekijöitä tai työntekijöiden edustajia yleensä kuullaan SHD-asiakirjaan liittyvissä asioissa, vaikka näin ei tapahdu aina eikä aina yhtä suuressa määrin. Arvioinnissa kävi myös ilmi, että työntekijöiden edustajat olivat joissakin tapauksissa jokseenkin vastahakoisia käyttämään vaikutusmahdollisuuksiaan. Arvioinnin tulos viittaa myös siihen, että tämä voi johtua yrityksen yleisiä työterveys- ja työturvallisuusperiaatteita koskevan koulutuksen tai kokemuksen puutteesta. Jotkut työntekijöiden edustajat voivat olla erikoistuneita ratkaisemaan käytännön ongelmia, jotka liittyvät esimerkiksi palkkatasoon, työaikaan ja työturvaan, ja heillä voi olla vähemmän kokemusta yhtiön ennalta ehkäisevien periaatteiden kehittämisestä.

KEHIKKO: Tehokkaiden turvallisuus- ja terveysasiakirjojen laatiminen sekä ennalta ehkäisevien toimintatapojen käyttöönotto yrityksissä edellyttää erityisesti pk-yrityksissä lisää tietoa ja työntekijöiden edustajien parempaa tietoisuutta SHD-asiakirjojen tärkeydestä.

Alihankkijat ja yrittäjinä toimivat henkilöt

Kummassakin direktiivissä 3 artiklan 3 kohdassa – jotka ovat samanlaiset – säädetään, että kun samassa työpaikassa on eri yritysten työntekijöitä, kukin työnantaja vastaa kaikista valvonnassaan olevista seikoista. Lisäksi työpaikasta vastuussa olevan työnantajan on huolehdittava työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä koskevien kaikkien toimenpiteiden yhteensovittamisesta ja merkittävät toimenpiteet SHD-asiakirjaan.

⁸ Tanska, Saksa, Alankomaat, Norja ja Yhdistynyt kuningaskunta.

Arvioinnissa kävi ilmi, että alihankinta on lisääntymässä, eikä työn koordinointi ole aina tyydyttävää tasoa. Alihankkijoita käyttävät yritykset tarkistavat kuitenkin tavallisesti niiden kokemuksen ja tietämyksen turvallisuus- ja terveysvaatimuksista. Pääurakoitsija voi myös antaa pakollista turvallisuuskoulutusta, jota päivitetään säännöllisin väliajoin.

Ongelmia näyttää toisinaan syntyvän siksi, että alihankkijoiden palkkaamat työntekijät, jotka suorittavat tavallisesti väliaikaisia tai kausiluontoisia tehtäviä, ovat huonosti koulutettuja. Tämä saattaa olla syynä myös heille tapahtuvien työtapaturmien suureen määrään. Tällä alueella näyttää kuitenkin esiintyvän vähemmän alihankintaan liittyviä ongelmia kuin muilla riskialttiilla aloilla, kuten rakennusteollisuudessa.

KEHIKKO: Koska kaivannaisteollisuuden ja muiden toimialojen alihankinnassa esiintyy ongelmia ja kuten yhteisön strategiassa vuosiksi 2007–2012 todetaan, komissio kiinnittää huomiota alihankintaan liittyviin erityisongelmiin. Myös muut alat voisivat hyötyä tämän alan hyvistä käytännöistä, joita työturvallisuuden ja työterveyden neuvoo-antava komitea ja sen kaivosteollisuuden ja muun kaivannaistoiminnan pysyvä työryhmä sekä kaivannaisteollisuuden työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua EU:n tasolla edistävä alakohtainen komitea voisivat edistää.

Palontorjunta- ja pelastustoimet

Kummassakin direktiivissä samanlaisina toistuvissa 4 ja 5 artiklassa säädetään erityisistä vähimmäisvaatimuksista, jotka koskevat suojautumista tulelta, räjähdyksiltä ja terveydelle vaarallisilta ilmankuostumuksilta sekä hätäuloskäynti- ja pelastusmahdollisuuksia.

Käytännössä kyseiset vaatimukset näyttävät yleensä täyttyvän sammuttimien ja palontorjuntaharjoitusten järjestämisen sekä erityisten palo- ja/tai pelastusryhmien ansiosta. Hihnakuljettimiin on joissakin tapauksissa asennettu kitkantunnistimia niiden ylikuumenemisen estämiseksi.

Varalla olevat kuljetusvälineet (ambulanssit ja helikopteri) ovat usein käytettävissä pelastustoimia varten kokoontumispaikkojen ja hätätilassa käytettävien suojakammioiden lisäksi. Kokemus on osoittanut, miten tärkeitä hätäuloskäynti- ja pelastusmahdollisuudet ovat myös pelastusryhmille, jotka joutuvat usein toimimaan erittäin vaarallisissa olosuhteissa esimerkiksi heti räjähdysen jälkeen.

Terveystarkastukset

Direktiivien 8 artiklassa edellytetään terveystarkastusten tarjoamista työntekijöille ennen kuin heidät sijoitetaan kaivannaisteollisuuden tehtäviin ja myöhemmin säännöllisin väliajoin. Direktiiveissä todetaan myös, että kyseiset toimenpiteet on toteutettava kansallisen lainsäädännön ja/tai käytäntöjen mukaisesti.

Työntekijöiden terveystarkastukset suoritetaan yleensä direktiiveissä vaaditulla tavalla. Tavallisesti niistä vastaavat työterveyslääkärit eivätkä yleislääkärit, ja niissä voidaan ottaa esille myös muita kuin nimenomaan työterveyteen liittyviä asioita, kuten tupakan vastaisia kampanjoita ja ruokavalioon liittyvää neuvontaa. Joissakin jäsenvaltioissa on voimassa määräys eläkkeelle jääneiden työntekijöiden seurantatarkastuksista (esimerkiksi entisille hiilikaivostyöntekijöille viiden vuoden välein).

Täytäntöönpano

Useimmissa jäsenvaltioissa direktiivien sisällyttämiseksi kansalliseen lainsäädäntöön annettujen säännösten täytäntöönpano kuuluu työsuojelutarkastajille. Joidenkin maiden työsuojelutarkastajat eivät kuitenkaan käsittele kaivannaisteollisuutta, vaan sitä varten on perustettu erityisiä elimiä. Tämä johtuu usein siitä, että ala on kansantalouden kannalta verrattain tärkeä ja siihen liittyy erityisiä riskejä. Työntekijöiden terveydestä ja turvallisuudesta vastaavien täytäntöönpanoviranomaisten olisi ehkä hyödyllistä yhteensovittaa toimintojaan ja vaihtaa tietoja ja osaamista, koska eri viranomaiset voivat käsitellä kukin terveyteen ja turvallisuuteen liittyvän yhteisön lainsäädännön eri osa-alueita, eikä niillä ehkä ole kokonaiskuvaa aiheesta. Työsuojelutarkastaja voi esimerkiksi vastata puitedirektiivin 89/391/ETY täytäntöönpanosta, kun taas kaivostarkastaja vastaa direktiivien 92/91/ETY ja 92/104/ETY täytäntöönpanosta.

Suurehkoilla yrityksillä on usein tehokkaan terveys- ja turvallisuuspolitiikan käyttöönottoon tarvittavat rahalliset ja organisatoriset resurssit, ja ne pitävät yleensä säännöllisesti yhteyttä täytäntöönpanoviranomaisiin.

KEHIKKO: Kaivannaisteollisuuteen sovellettavan lainsäädännön täytäntöönpanossa voi olla mukana useita jäsenvaltioiden viranomaisia. Näiden elinten keskinäistä yhteistyötä ja tietojenvaihtoa tulisi parantaa kussakin jäsenvaltiossa niin, että kaikki työterveys- ja työturvallisuusperiaatteiden näkökohdat otetaan kattavasti huomioon. Johtavien työsuojelutarkastajien komitea⁹ voisi olla avuksi tässä asiassa.

6. YLEISARVIO

6.1. Kummankin direktiivin tärkeimmät myönteiset vaikutukset

Jäsenvaltiot korostivat kansallisissa kertomuksissaan kummankin direktiivin myönteisiä vaikutuksia yritysten tietoisuuden lisäämisessä työterveys- ja työturvallisuuskysymyksistä erityisesti riskinarvioinnin ja SHD-asiakirjojen avulla, mikä on kannustanut yrityksiä korostamaan terveyttä, turvallisuutta ja ehkäiseviä toimia koskevien periaatteiden tärkeyttä. Direktiiveissä edellytetyt toimet katsotaan riittävän kattaviksi ja yleisiksi, jotta niiden avulla voidaan käsitellä joustavasti kyseisten yritysten toiminnassa esiintyviä riskejä. Toinen mainittu etu oli, että EU:n laajuiset vähimmäisvaatimukset ehkäisevät yritysten välistä kilpailua työterveys- ja työturvallisuusasioissa, koska kaikkien on sovellettava niitä.

Yksi direktiivien tärkeä vaikutus oli kehitys kohti yritysten kokonaisvaltaista työterveys- ja työturvallisuuspolitiikkaa. Säännöksiä terveyttä ja turvallisuutta edistävien toimien yhteensovittamisesta työpaikoilla, joilla työskentelee useiden yritysten työntekijöitä, pidettiin myös direktiivien mukanaan tuomana tärkeänä myönteisenä uudistuksena.

Erityisesti pienissä louhoksissa työskentelevien pk-yritysten työntekijöiden terveys- ja turvallisuusolot näyttävät jossain määrin parantuneen direktiivin 92/104/ETY (louhinta) ansiosta. Tämän tyyppiset yritykset eivät näytä olleen kiinnostuneita aiheesta ennen direktiivin hyväksymistä.

⁹ Johtavien työsuojelutarkastajien komitean perustamisesta 12 päivänä heinäkuuta 1995 tehty komission päätös (EYVL L 188, 9.8.1995, s. 11).

6.2. Täytäntöönpanoon liittyvät suurimmat ongelmat

Kuten edellä on todettu, molempien direkttiivien mahdollistama joustavuus on saanut osakseen kiitosta kaikkialla, vaikka yrityksillä voi sen vuoksi olla vaikeuksia määritellä tarkkoja standardeja työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojaamiseksi ja soveltaa direkttiivien säännöksiä käytännössä. Kertomuksessa korostetaan myös, että direkttiivin 92/91/ETY jäsenvaltioille antama liikkumavara voi johtaa jäsenvaltioiden välisiin täytäntöönpanon eroihin. Se voi puolestaan aiheuttaa tilanteita, joissa jotkin ehdot hyväksytään jossakin jäsenvaltiossa, mutta ei jossakin toisessa.

Työnantajat ilmoittivat, että joissakin tapauksissa SHD-asiakirjat ovat päällekkäisiä vaadittujen asiakirjojen, kuten kaivoslupien, kanssa. Tämä ongelma saattaa johtua direkttiivien täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa, ja ratkaisuna voisi olla kaivannaisteollisuuden eri toimintoja varten vaadittujen erilaisten asiakirjojen yhdistäminen, mikäli ne vastaavat täysin SHD-asiakirjalle asetettuja vaatimuksia.

KEHIKKO: Byrokratian karsimiseksi jäsenvaltiot voisivat harkita SHD-asiakirjan ja muiden kaivannaisteollisuuden eri toimintoja varten vaadittavien asiakirjojen yhdistämistä, jotta yritysten ei tarvitse laatia useita erillisiä mutta samantyyppisiä asiakirjoja.

Pk-yritykset ovat taipuvaisia pitämään direkttiivien vaatimusten täytäntöönpanoa pelkästään taakkana. Ne kiinnittävät usein huomionsa lähinnä tapaturmavakuutuksista ja ehkäisytoimista aiheutuviin kustannuksiin ja jättävät huomiotta tulevat piilokustannukset, jotka voivat helposti olla näitä suuremmat esimerkiksi työtapaturmista ja sairauksista aiheutuvien tuotannon menetysten, materiaalikustannusten ja uudelleenjärjestelyjen vuoksi.

Kansalliset raportit ja työpaikoilla tehty arvioinnit osoittavat, että työnantajilla on joissakin jäsenvaltioissa tapana välttää raportointia kaikista tapaturmista, joista tulisi raportoida. Raportoinnin laiminlyönti voi johtua yhtiön imagoon liittyvistä syistä tai halusta välttää sopimussakkoja. Tästä syystä viranomaisilla ei ole todenmukaista kuvaa alan tilanteesta, eivätkä ne pysty varmistamaan, että työntekijöiden suoja paranee. Tapaturmista raportoinnin laiminlyönti on ongelma, johon on puututtava parannettaessa täytäntöönpanoviranomaisten toimintatapoja.

Kansalliset raportit osoittavat myös, että työnantajat voivat jättää laitteitaan nykyaikaistamatta kustannusten vuoksi, ja työpaikoilla suoritettussa arvioinnissa todettiin, että jotkin työnantajat asettavat ympäristönsuojelun etusijalle työntekijöiden terveyteen ja turvallisuuteen nähden.

Täytäntöönpanoviranomaiset näyttävät usein asennoituvan samalla tavoin pk-yrityksiin ja suuriin yrityksiin ottamatta huomioon pienten yritysten usein rajallisia resursseja ja muita erityispiirteitä. Tapaturman sattuessa suuren yhtiön julkisuuskuvalle mahdollisesti aiheutuva vahinko toimii vahvempana varoituksena kuin sakko. Joidenkin työnantajien mukaan täytäntöönpanoviranomaiset keskittyvät liikaa laitteiden turvallisuuteen työntekijöiden koulutuksen kustannuksella (organisatoriset kysymykset, koulutus ja turvallisuuskulttuurin edistäminen).

Työntekijöitä kuullaan yleensä SHD-asiakirjojen valmistelun ja/tai käytön tietyissä vaiheissa, mutta vaihtelevasti, eikä tämä ole järjestelmällistä. Direktiiveissä työntekijöiden kuuleminen on vaatimuksena, mutta tämä vaatimus täyttyy harvoin kokonaan.

7. LAINSÄÄDÄNNÖN TEHOKKUUDEN ARVIOINTI

On vaikea osoittaa, onko direktiivien täytäntöönpanolla kaivannaisteollisuudessa ja työtapaturma- ja ammattitautitilanteen paranemisella objektiivista yhteyttä keskenään. Osoittamista vaikeuttaa se, että tapaturmia ja ammattitauteja aiheuttavat myös monet muut kuin vain direktiiveissä säädettyjen sääntöjen soveltamisalaan kuuluvat tekijät.

On myös huomattava, että ammattitaudit diagnosoidaan usein paljon sen jälkeen, kun työntekijä on altistunut riskitekijälle. Direktiiveissä on myös joitakin uusia määräyksiä, kun taas toiset liitetään olemassa oleviin kansallisiin säännöksiin. Siksi direktiivien vaikutuksen arviointi ei ole helppoa.

Kuten edellä on mainittu, kaivannaisteollisuus on toteutetuista toimista huolimatta edelleen riskialtis toimiala.

a) Vaikutukset työtapaturmiin ja ammattitauteihin

Kaivannaisteollisuudessa on suuri työtapaturmien riski. Työtapaturmien esiintyvyys¹⁰ on alalla huomattavasti suurempi kuin toimialoilla keskimäärin: yli kolmen päivän poissaoloon työstä johtavina tapaturmina se on yli kaksinkertainen (5 500 suhteessa 2 500:aan) ja lähes viisinkertainen (14 suhteessa 3:een) laskettuna kuolemaan johtavista tapaturmista¹¹. Mielenkiintoista on, että vuoden 1986 arvioiden¹² mukaan kuolemaan johtaneiden tapaturmien esiintyvyys oli huomattavasti suurempi vuonna 1986 (100 suhteessa 14:ään vuonna 2005), joten tapaturmien määrä näyttää vähentyneen jyrkästi vuodesta 1986 vuoteen 2005, eli aikana, jona direktiivit tulivat voimaan.

Tilastot¹³ osoittavat, että tuotantoyksikön merkittävän osan kaatuminen tai sortuminen (esimerkiksi maanalaisen tunnelin sortuminen) on tapaturmien suurin aiheuttaja, kuolemaan johtavat tapaturmat mukaan lukien. Ne aiheuttavat 25 prosenttia kaikista tapaturmista, kun taas tulipalojen ja räjähdysten kaltaiset tapahtumat johtavat – ehkä yllättäen – pienempiin prosenttilukuihin (toisin sanoen alle 5 prosenttia). Mutta kyseiset luvut koskevat *aivan viimeistä normaalitilanteesta poikkeavaa tapahtumaa, joka on suoraan tapaturman aiheuttaja*. Viimeinen tapahtuma saattaa puolestaan johtua muista tapahtumista, kuten kaivoksessa syttyneestä tulipalosta tai kaivosräjähdyksestä, jonka vuoksi tunneli on sortunut. Siinä tapauksessa vain tunnelin sortuminen kirjataan viimeiseksi tapahtumaksi, vaikka alkuperäisenä syynä saattaa olla tulipalo tai räjähdys.

KEHIKKO: Kaivosteollisuuden ja muun kaivannaistoiminnan pysyvän työryhmän tulisi toimia läheisessä yhteistyössä kaivannaisteollisuuden työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua EU:n tasolla edistävän alakohtaisen komitean kanssa tapaturmien ja niiden syiden vähentämiseksi.

¹⁰ Euroopan työtapaturmatilastoissa (ESAW) noudatetun menetelmän mukainen esiintyvyys on määritelty työtapaturmien määräksi 100 000:ta työssä olevaa työntekijää kohti.

¹¹ Lähde: Työllisyys-, sosiaali- ja tasa-arvoasioiden PO (EMPL) ja Eurostat "Causes and circumstances of accidents at work in the EU", kuvio 1.11, s. 25; Eurostat ESAW ja työvoimatutkimuksen (LFS) 2005 tiedot.

¹² Lähde: P.A. Walker, "Mining and quarrying in the European Economic Community, the safety and health aspects", julkaisussa *Safety and health in mining and quarrying industries: Proceedings of a symposium held in Luxembourg 10 to 12 September 1986*, 1988, ss. 7–8.

¹³ Lähde: Eurostat ESAW:n vaiheen III 2005 tiedot.

Kaikista toimialoista ammattitautien esiintyvyys oli suurin kaivannaisteollisuudessa, vaikka vertailukohtana käytettiin muita riskialttiita toimialoja. Esiintyvyys oli 1 949 suhteessa 134:ään rakennusalaalla, 41:een maataloudessa ja 29:ään liikenteessä. Lisäksi hengityselinsairauksien esiintyvyys on kaivannaisteollisuudessa suurempi kuin millään muulla toimialalla¹⁴.

Direktiivien antamisen jälkeen yritykset ovat tulleet entistä tietoisemmiksi työterveys- ja työturvallisuuskysymyksistä, ne ovat järjestäytyneet paremmin tässä suhteessa ja niiden koneellistumisaste on noussut. Nämä kaikki ovat tekijöitä, joiden ansiosta tapaturmien ja ammattitautien tulisi vähetä. Tapaturmia ja ammattitauteja esiintyy kuitenkin edelleen paljon, ja niiden syynä on usein monia tekijöitä:

- suuriin yrityksiin verrattuna pk-yrityksissä, jotka näyttävät muodostavan yritysten enemmistön tällä alalla, tapaturmia esiintyy useammin
- pienillä yrityksillä on työnantajina usein tavallista vähemmän tietoa työterveys- ja työturvallisuusasioista
- työtahti on kiristynyt
- työnantajat keskittyvät toisinaan tuottavuuteen tai ympäristöasioihin työntekijöiden suojaamisen sijasta
- joissakin jäsenvaltioissa nuorten ja/tai maahanmuuttajataustaisten työntekijöiden määrä kasvaa, ja viimeksi mainituilla on usein kielivaikeuksia.

b) Vaikutukset tuottavuuteen, työllisyyteen ja kilpailukykyyn

Useimmat jäsenvaltiot eivät ole toimittaneet tietoja direktiivien vaikutuksista tuottavuuteen, työllisyyteen ja kilpailukykyyn. Jotkin jäsenvaltiot¹⁵ katsovat, että direktiiveissä säädetty toimenpiteet ovat parantaneet tuottavuutta ja kilpailukykyä.

Kansallisissa kertomuksissa korostetaan, että direktiivien täytäntöönpano kannustaa parantamaan työympäristöä, mikä tekee työstä houkuttelevampaa työntekijöille ja parantaa tuottavuutta. Tapaturmien esiintyvyyden pieneneminen vähentää poissaoloja, joista aiheutuu huomattavia taloudellisia tappioita niihin liittyvien inhimillisten kärsimysten lisäksi.

8. PARANNUSEHDOTUKSIA

Koska direktiivit on laadittu yleisellä tasolla, on ehdotettu, että direktiiveissä säädettyjä velvoitteita selkeyttämään voitaisiin kehittää ja jakaa käytännön ohjeita, parhaita käytäntöjä tai muuta tietoa.

SHD-asiakirjojen osalta arvioinnissa viitataan tarpeeseen laatia malleja erityisiä, lähinnä pienimuotoisia, teollisuudenaloja, esimerkiksi koristekivien louhintaa harjoittavia yrityksiä varten. Tämä auttaa parantamaan terveys- ja turvallisuusoloja, koska yritysten on silloin

¹⁴ Lähde: Eurostat EODS 2005.

¹⁵ Kreikka ja Portugali.

helpompi laatia SHD-asiakirjoja sekä löytää tapoja arvioida ja ottaa käyttöön tarvittavia parannuksia.

Täytäntöönpanossa toimiva tarkastusviranomaisten asiantuntijahenkilöstö voisi yksinkertaistaa yhteydenpitoa alan yritysten kanssa. Ehdotuksista tulisi vakuuttavampia ja yritykset olisivat halukkaampia toteuttamaan ne. Tämä voi olla tärkeää myös toimialoille, joilla on monimutkaisia toiminnallisia haasteita. Lisäksi tarkastuksista vastaavilla viranomaisilla on usein liian vähän henkilöstöä, joten jokaisen yrityksen tarkastaminen esimerkiksi kerran vuodessa on mahdotonta. Yritykset ilmoittavat, että tarkastusviranomaiset keskittyvät usein löytämään puutteita sen sijaan että antaisivat ehdotuksia tilanteen parantamiseksi, vaikka käytännön neuvoja tarvittaisiin direktiivin säännösten yleisen luonteen vuoksi. On kuitenkin käynyt ilmi, että tarkastusviranomaiset kehittävät uusia direktiivin 92/91/ETY täytäntöönpanotekniikkoja, joihin kuuluu erityisten aiheiden, kuten työaikojen ja pelastusoperaatioiden tarkastusta.

Työpaikkojen siirtyminen rajojen yli on ongelmallista, koska direktiivien täytäntöönpano vaihtelee eri jäsenvaltioissa. Tässä asiassa komissio aikoo jatkaa säännösten kansalliseen lainsäädäntöön sisällyttämisen yhdenmukaisuuden seuraamista ja käynnistää tarvittaessa rikkomusmenettelyjä, jos kansallinen lainsäädäntö ei vastaa EY:n direktiivien säännöksiä. Direktiiveissä säädetään kuitenkin vähimmäisvaatimuksista ja jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön tai pitää voimassa niitä tiukempia toimenpiteitä¹⁶.

On myös ehdotettu tämän alan yhdenmukaistamista edelleen koko EU:ssa, mikä lisäisi tasavertaisten toimintaolosuhteiden syntymistä ja helpottaisi ihmisten ja laitteiden siirtymistä rajojen yli. Toisen ehdotuksen mukaan olisi kevennettävä hallinnollisia rasituksia, joita jäsenvaltioiden tapa toteuttaa tai panna täytäntöön direktiivien säännöksiä aiheuttaa yrityksille. Osana komission esittelemää toimintaohjelmaa yrityksille aiheutuvan hallinnollisen rasituksen keventämiseksi¹⁷ jäsenvaltioita kehoitetaan vähentämään yrityksiin kohdistuvia rasituksia ja asettamaan tätä koskevia kunnianhimoisia tavoitteita.

Direktiivin 92/104/ETY (louhinta) mahdolliseksi muutokseksi on tehty seuraava ehdotus:

- hiilikaivostoiminnan erottaminen muiden mineraalien louhinnasta ja kaivostoiminnasta, koska näihin kahteen toimialaan liittyy erityisiä ongelmia; toisen ehdotuksen mukaan olisi tarjottava käytännön ohjeita, jotka kattavat erityisesti erityyppiset kaivostoiminnot, ilman direktiiviin tehtäviä muutoksia
- tarkemmat säännökset laitteiden käyttäjien suojaamiseksi räjähtämättömien räjähteiden aiheuttamilta vaaroilta ja kivikasoihin hautautuneiden räjähteiden poistamiseksi, turvapaikkojen tai suojakammioiden väliaikaiseksi asentamiseksi tunneleihin, joissa suoritetaan valmistelu- tai kehittämistehtäviä, kunnes pysyvät hätäpoistumisreitit on saatu valmiiksi, sekä sammuttimien ja pakolaitteiden asentamiseksi ajoneuvoihin.

Koska nämä käytännön ehdotukset ovat luonteeltaan teknisiä, niistä keskustellaan kaivosteollisuuden ja muun kaivannaistoiminnan pysyvän työryhmän kanssa tarkoituksena arvioida mahdollista tarvetta direktiivin tekniseksi mukauttamiseksi (direktiivin 92/104/ETY 11 artikla).

¹⁶ Puitedirektiivin 89/391/ETY 1 artiklan 3 kohta. Katso myös yhteisöjen tuomioistuimen tuomio asiassa C-84/94, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, Kok. 1996, s. I-5755, 17 kohta.

¹⁷ KOM(2007) 23.

9. PÄÄTELMÄT

Vaikka kummankin direktiivin täytäntöönpano asianomaisissa 15 jäsenvaltiossa näyttää suhteellisen tyydyttävältä ja tapaturmien esiintyvyys kaivannaisteollisuudessa pienenee, tapaturmien ja ammattitautitapausten määrät ovat liian suuret ja alan työntekijät ovat edelleen alttiina suurille riskeille.

Tilanteen parantamiseksi jäsenvaltioita kehoitetaan yhteisön strategiassa vuosiksi 2007–2012 vahvistamaan kansallisia strategioita, joissa asetetaan määrälliset tavoitteet työtapaturmien ja ammattitautien esiintyvyyden vähentämiseksi, kohdistamaan huomionsa niihin toimialoihin ja yrityksiin, joiden tilastotiedot ovat kaikkein synkimmät, kuten kaivannaisteollisuuteen, ja keskittymään yleisimpiin riskeihin sekä pahiten vaaroille alttiiksi joutuviin työntekijöihin.

Muiden toimialojen tapaan yritystyyppit näyttävät jakautuvan selviin ryhmiin. Suuret, erityisesti poraustoimintaa harjoittavat yritykset menestyvät suhteellisen hyvin, kun taas pk-yritykset, varsinkin koristekivien louhintaa harjoittavat yritykset, ovat ilmeisesti varustautuneet heikommin ottamaan käyttöön tehokkaita terveys- ja turvallisuusperiaatteita.

Yritysten on selvästi nostettava terveys- ja turvallisuuskysymykset ylemmäs tehtäviensä tärkeysjärjestyksessä. Sosiaalisten ja eettisten näkökohtien lisäksi yrityksillä on merkittäviä taloudellisia syitä ottaa käyttöön toimintaperiaatteita, joilla voidaan ehkäistä tapaturmia ja ammattitauteja. Asianmukaisista ehkäisevistä toimista on selkeää taloudellista hyötyä. Yritykset on saatava tietoisiksi siitä, että niiden ei pidä ottaa huomioon pelkästään vakuutusmaksuista ja ehkäisevistä toimenpiteistä aiheutuvia kustannuksia, vaan on otettava huomioon myös välilliset kustannukset, joita tapaturmista ja ammattitaudeista aiheutuu (kuten työntekijän korvaamiseen liittyvät kustannukset, tuotannon menetys ja kielteisen julkisuuskuvan aiheuttama vahinko) ja jotka muodostuvat todennäköisesti paljon suuremmiksi. Tällaisesta käytännönläheisestä näkökulmasta investoinnit ehkäiseviin toimiin vaikuttavat suhteellisen pieniltä ja yritykset voivat olla taipuvaisempia toteuttamaan ne. Jäsenvaltioiden on oltava aktiivisempia lisäämään yritysten tietoisuutta näistä näkökohdista.

Terveyttä ja turvallisuutta koskevan tietämyksen on jakauduttava entistä tasaisemmin erityyppisten ja -kokoisten yritysten kesken. Tämä voisi kuulua jäsenvaltioiden tehtäviin, ja ne voisivat hoitaa kysymystä laatimalla suuntaviivoja sekä avustamalla ja kouluttamalla pieniä yrityksiä erityisesti soveltamaan tehokkaita terveys- ja turvallisuusperiaatteita. Nopeuttaakseen edistymistä tässä asiassa työturvallisuuden ja työterveyden neuvoa-antava komitea ja sen erityinen kaivosteollisuuden ja muun kaivannaistoiminnan pysyvä työryhmä¹⁸ voisivat kohdistaa huomionsa erityiskysymykseen koulutuksesta. Kuten yhteisön strategiassa vuosiksi 2007–2012 todetaan, komissio paneutuu erityisen tarkasti alihankintaan liittyviin erityisongelmiin. Asiantuntemusta tämän alan alihankinnasta voitaisiin viedä muille toimialoille. Tässä yhteydessä tulisi pitää mielessä ihmisen rooli ja hänen rajansa ympäristössä, jota kehittyvä teknologia yhä enemmän hallitsee.

Komissio katsoo, että tämä kertomus, joka perustuu EU-15-maista kerättyihin tietoihin, sisältää hyödyllisiä ehdotuksia myös sittemmin unioniin liittyneille 12 jäsenvaltiolle. Viimeaikaiset kaivosonnettomuudet ovat osoitus tarpeesta parantaa tilannetta edelleen.

¹⁸ Työturvallisuuden ja työterveyden neuvoa-antavan komitean perustamisesta 22 päivänä heinäkuuta 2003 tehdyn neuvoston päätöksen 6 artiklan 4 kohta, EUVL C 218, 13.9.2003, s. 1.

Yksi päätelmä, joka tästä arviosta voidaan tehdä, on, että työntekijöiden edustajien rooli on tärkeä ja että parhaita käytäntöjä on syytä levittää. Bilbaossa toimiva Euroopan työterveys- ja työturvallisuusvirasto voisi auttaa erityisen kohdistetun tiedon levittämisessä varsinkin niihin jäsenvaltioihin, jotka ovat vasta viime vuosina liittyneet EU:n jäseniksi.

Monet jäsenvaltiot kuitenkin korostavat sitä, että direktiivien muuttaminen ei ole tässä vaiheessa tarpeen, todennäköisesti siksi, että direktiivien yleinen sanamuoto antaa niille mahdollisuuden soveltaa säännöksiä monentyyppisiin tilanteisiin. Tässä kertomuksessa esitettyjen tietojen perusteella komissio katsoo, että direktiivien muuttaminen ei ole tällä hetkellä tarpeellista.

Komissio kehottaa työturvallisuuden ja työterveyden neuvoa-antavaa komiteaa kaivosteollisuuden ja muun kaivannaistoiminnan pysyvän työryhmänsä välityksellä tekemään päätelmänsä tästä arvioinnista.