

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków ochrony indywidualnej

COM(2014) 186 final – 2014/0108 (COD)

(2014/C 451/12)

Sprawozdawca: **Emmanuelle BUTAUD-STUBBS**

Parlament Europejski, w dniu 2 kwietnia 2014 r., oraz Rada, w dniu 24 kwietnia 2014 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków ochrony indywidualnej

COM(2014) 186 final – 2014/0108 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 23 czerwca 2014 r.

Na 500. sesji plenarnej w dniach 9–10 lipca 2014 r. (posiedzenie z dnia 9 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 191 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje podjęte przez Komisję Europejską kroki w celu zastąpienia dyrektywy z 1989 r. w sprawie wyposażenia ochrony osobistej (ŚOI), który to termin oznacza „każde urządzenie lub przyrząd przewidziany do noszenia bądź trzymania przez osobę w celu ochrony przed jednym lub wieloma zagrożeniami zdrowia lub bezpieczeństwa”, rozporządzeniem, aby zapewnić jego obowiązkowe i jednolite stosowanie we wszystkich państwach członkowskich.

1.2 EKES uważa, że w większości przypadków proponowane zmiany są pozytywne:

- dostosowanie do wspólnych ram przepisów dotyczących produktów;
- jasne określenie zakresu odpowiedzialności wszystkich podmiotów publicznych i prywatnych zaangażowanych w weryfikację zgodności ŚOI z wymogami zawartymi w proponowanym rozporządzeniu i jego załącznikach;
- wprowadzenie dwóch nowych kategorii ŚOI: „ŚOI dostosowane do konkretnych potrzeb” i „indywidualnie dopasowane ŚOI”;
- nowy okres ważności certyfikatu zgodności wynoszący 5 lat.

1.3 Niemniej EKES ma wątpliwości dotyczące istotności niektórych proponowanych zmian:

- włączenie ŚOI do użytku prywatnego chroniących przed ciepłem, wilgocią i wodą;
- różnorodność języków wymaganych do przekazywania różnych informacji;

1.4 EKES uważa ponadto, że wykorzystanie ŚOI powinno zostać włączone do kompleksowej polityki zapobiegania zagrożeniom w miejscu pracy, która obejmuje w szczególności:

- dokładną identyfikację czynników ryzyka;
- dostosowanie miejsc pracy w celu zmniejszenia narażenia na ryzyko;
- zmiany w organizacji pracy;
- szkolenie pracowników w zakresie zapobiegania zagrożeniom, ergonomii, noszenia i używania ŚOI.

1.5 Wszystkie te cele znajdują się w centrum nowej europejskiej strategii na rzecz bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2014–2020, przyjętej w dniu 6 czerwca 2014 r., i lepiej byłoby odnieść się do nich w proponowanym rozporządzeniu COM(2014) 186 final. Musimy pamiętać o tym, że 3 mln pracowników doznało poważnego wypadku w miejscu pracy w 2013 r.

1.6 Można również wyrazić ubolewanie z powodu braku jakichkolwiek rozważań natury ekonomicznej na temat europejskiego rynku ŚOI, szacowanego w 2010 r. na około 10 mld EUR, który rośnie, napędzany przez innowacje technologiczne (nowe włókna, inteligentne materiały, nanomateriały itp.) i jest zorientowany na odpowiadanie na potrzebę ochrony, lecz również na potrzeby społeczne dotyczące komfortu, dopasowania, lekkości i estetyki.

1.7 EKES ubolewa także nad niedostatecznym uwzględnieniem procedur konserwacji, kontroli i przeglądu ŚOI w wypadku środków używanych przez kilka osób oraz środków na rynku wtórnym.

2. Treść wniosku dotyczącego rozporządzenia

2.1 Zalety i ograniczenia dyrektywy z 1989 r.

2.1.1 Celem wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, opartego na art. 114 Traktatu jest usunięcie mankamentów, które stwierdzono w funkcjonowaniu jednolitego rynku środków ochrony indywidualnej.

2.1.2 Dyrektywa 89/686/WE w sprawie wyposażenia ochrony osobistej została przyjęta 21 grudnia 1989 r. Weszła w pełni w życie w dniu 1 lipca 1995 r.

2.1.3 Środki ochrony indywidualnej są w niej zdefiniowane jako „każde urządzenie lub przyrząd przewidziany do noszenia bądź trzymania przez osobę w celu ochrony przed jednym lub wieloma zagrożeniami zdrowia lub bezpieczeństwa”.

2.1.4 Określono w niej podstawowe wymogi bezpieczeństwa, które muszą spełniać ŚOI, aby mogły zostać wprowadzone na rynek i do swobodnego obiegu w ramach jednolitego rynku. ŚOI muszą być zaprojektowane i wyprodukowane zgodnie z wymogami dyrektywy. Producenci muszą umieścić na nich oznakowanie CE i dostarczyć użytkownikom instrukcje dotyczące składowania, użytkowania, czyszczenia, konserwacji, obsługi i dezynfekowania ŚOI.

2.1.5 Od 1995 r. pojawiły się pewne trudności związane z wdrażaniem dyrektywy:

- różnice interpretacyjne w krajowych transpozycjach dyrektywy, które doprowadziły do fragmentacji jednolitego rynku;
- niezrozumienie pewnych przepisów przez producentów i jednostki notyfikowane;
- wyłączenie pewnych kategorii ŚOI, które nie zawsze wydaje się uzasadnione (ten sam środek ochrony uznawany jest za ŚOI, kiedy jest używany w celach zawodowych – np. rękawice do zmywania naczyń w restauracji – a nie, kiedy jest używany przez osobę prywatną).

2.1.6 Ponadto Komisja miała na celu uproszczenie i dostosowanie dyrektywy z 1989 r. do nowych ram prawnych, które określają wspólne ramy harmonizacji unijnych przepisów prawa stosowanych do produktów.

2.2 Treść wniosku dotyczącego rozporządzenia

2.2.1 Zmieniony zakres zastosowania

2.2.1.1 ŚOI zaprojektowane i wykonane do użytku prywatnego w celu zapewnienia ochrony przed ciepłem, wilgocią i wodą w warunkach nieekstremalnych (rękawice do mycia naczyń, rękawice kuchenne, kalosze itp.) są obecnie włączone, zaś kaski do ochrony użytkowników dwu- lub trzykołowych pojazdów silnikowych są obecnie wyłączone ze względu na objęcie ich odpowiednim regulaminem EKG ONZ.

2.2.2 Dostosowanie do powszechnie stosowanych przepisów prawodawstwa harmonizacyjnego UE dotyczącego produktów

2.2.2.1 Obowiązki wszystkich zainteresowanych podmiotów gospodarczych (producentów, przedstawicieli, importerów i dystrybutorów) zostały określone zgodnie z przepisami prawodawstwa harmonizacyjnego UE dotyczącego produktów. Od 2008 r. nowe ramy prawne ustala instrument horyzontalny rynku wewnętrznego, którego celem jest zwiększenie skuteczności prawodawstwa UE dotyczącego bezpieczeństwa produktów (rozporządzenie WE nr 765/2008 dotyczące akredytacji i nadzoru nad rynkiem oraz decyzja nr 768/2008/WE dotycząca wspólnych zasad wprowadzania produktów do obrotu).

2.2.3 Nowy podział na kategorie zagrożeń w odniesieniu do procedur oceny zgodności

2.2.3.1 ŚOI są podzielone wg 3 kategorii zagrożenia, a każda z nich posiada własne procedury certyfikacji.

Kategorie ryzyka	Procedury certyfikacyjne	Przykłady
<p>Kategoria I</p> <p>Minimalne zagrożenia związane z powierzchniowymi urazami mechanicznymi, kontaktem z gorącymi powierzchniami (o temperaturze nieprzekraczającej 50 °C), narażeniem na działanie światła słonecznego i na czynniki atmosferyczne, które nie mają charakteru ekstremalnego.</p>	<p>Certyfikacja własna</p> <p>Wewnętrzna kontrola produkcji (moduł A – załącznik IV)</p>	<p>Rękawice do zmywania naczyń, rękawice kuchenne, okulary słoneczne itp.</p>
<p>Kategoria II</p> <p>ŚOI przeznaczone do ochrony użytkowników przed zagrożeniami innymi niż minimalne (kat. I) i bardzo poważne (kat. III).</p> <p>ŚOI dostosowane do konkretnych potrzeb z wyjątkiem przypadków, w których takie ŚOI są przeznaczone do ochrony przed zagrożeniami minimalnymi.</p>	<p>Badanie typu UE (moduł B – załącznik V)</p> <p>Zgodność z typem w oparciu o wewnętrzną kontrolę produkcji (moduł C – załącznik VI)</p>	<p>Kaski ochronne, odzież odbłaskowa itp.</p>
<p>Kategoria III</p> <p>Bardzo poważne zagrożenia szkodliwymi substancjami, silnie działającymi chemikaliami, promieniowaniem jonizującym, środowiskami o wysokiej temperaturze (co najmniej 100 °C), środowiskami o niskiej temperaturze (wynoszącej – 50 °C lub niższej), upadkami z wysokości, porażeniem prądem elektrycznym i przy pracach pod napięciem, utonięciem, okaleczeniu przez przenośną pilarkę łańcuchową, cięciem pod wysokim ciśnieniem, ranami postrzałowymi lub pchnięciem nożem, szkodliwym hałasem itp.</p>	<p>Badanie typu UE (moduł B – załącznik V) + procedura uzupełniająca z udziałem jednostki notyfikowanej:</p> <ul style="list-style-type: none"> — zgodność z typem w oparciu o weryfikację produktu (moduł F – załącznik VII), — zgodność z typem w oparciu o zapewnienie jakości procesu produkcji (moduł D – załącznik VIII). — Numer jednostki certyfikowanej 	<p>Aparaty chroniące układ oddechowy, ŚOI chroniące przed upadkiem z wysokości itp.</p>

2.2.3.2 Można zauważyć, że do kategorii III dodano pewne nowe rodzaje zagrożeń: np. zagrożenie pchnięciem nożem lub szkodliwym hałasem.

2.2.3.3 Niejasny jest los indywidualnie dopasowanych ŚOI zdefiniowanych w art. 3: do jakiej kategorii zagrożeń należą i jakie w związku z tym procedury ich dotyczą?

2.2.4 Ograniczenie okresu ważności certyfikatu zgodności do 5 lat.

2.2.4.1 Ta istotna zmiana została wprowadzona na wniosek pewnych organów kontroli w państwach członkowskich, które stwierdziły na swoich rynkach obecność ŚOI posiadających wciąż ważne certyfikaty, podczas gdy normy zostały radykalnie zmienione (zwłaszcza przypadek kamizelek ratunkowych).

2.2.5 Wyjaśnienie podstawowych wymagań dotyczących zdrowia i bezpieczeństwa

2.2.5.1 Rozporządzenie znosi przepisy zawierające wymagania w odniesieniu do trzech rodzajów zagrożenia, które okazały się niemożliwe do zastosowania lub stały się źródłem niejasności:

- ochrona przed drganiami mechanicznymi (punkt 3.1.3);
- ochrona przed szkodliwym działaniem hałasu (punkt 3.5);

— ochrona przed promieniowaniem niejonizującym (punkt 3.9.1).

2.2.6 Zaostrzona kontrola jednostek notyfikowanych

2.2.6.1 Państwa członkowskie dysponują większymi uprawnieniami kontrolnymi w stosunku do jednostek notyfikowanych. Mogą one sprzeciwić się notyfikacji jednostki, która nie była aktywna od wielu lat, prawdopodobnie nie dysponuje już zasobami ludzkimi i technicznymi do wydawania certyfikatów, lub w przeszłości wydała świadectwa zgodności ŚOI niespełniającym wymogów.

2.2.7 Okres przejściowy po wejściu w życie

2.2.7.1 Przewidziano okres dwóch lat po wejściu w życie niniejszego rozporządzenia, aby dać producentom, jednostkom notyfikowanym i państwom członkowskim czas na dostosowanie się do nowych wymogów.

3. Uwagi ogólne

3.1 Czy będzie wykonalne włączenie prywatnych ŚOI chroniących przed tak drobnymi zagrożeniami, jak woda lub wilgoć? W jaki sposób uwrażliwiać konsumentów? Należałoby być może doprecyzować wymogi dotyczące oznakowania CE (jego czytelność, format itp.), na przykład na wzór istniejących już precyzyjnych wymogów dotyczących informacji o składzie i konserwacji na etykietach odzieży, dla wszystkich rodzajów ŚOI do użytku prywatnego dostępnych w sprzedaży i wypożyczalniach. Czy te nowe obowiązki nie spowodują wzrostu cen sprzedaży?

3.2 Niestety brak wzmianki o postępie technologicznym, który jest jednak szczególnie widoczny w tej branży, w takich dziedzinach jak włókna i wyroby włókiennicze (teflon, lateks, neopren, nityl itp.), technologie powlekania i filtracji, dodawanie czujników i czujniki mikroelektroniczne będące w stanie przekazywać informacje lub energię (inteligentne wyroby włókiennicze – *smart textiles*) w celu poprawy skuteczności ochrony przed zagrożeniem.

3.3 Nie wspomina się też o potencjale tego rynku dla europejskiej branży ŚOI (materiały włókiennicze, odzież, obuwie, producenci osprzętu) określonej jednak przez Komisję Europejską w 2007 r. jako jeden z wiodących rynków w branży.

3.4 Odnotować również należy, że w proponowanym rozporządzeniu w niewystarczający sposób poruszono aspekty związane z człowiekiem. Noszenie środków ochrony indywidualnej w optymalny sposób możliwe jest po sesjach informacyjnych i szkoleniowych dla pracownika, tak by zrozumiał zagrożenia, warunki użytkowania ŚOI i niezbędne instrukcje. Należy również przewidzieć okresy próbne i testowe ŚOI w celu zapewnienia, że są one dostosowane do morfologii użytkowników i ich stanowisk pracy (załącznik II, pkt 1.3 do uzupełnienia zwłaszcza w świetle wniosków wyciągniętych na szczelbu krajowym).

3.5 Wszystkie te aspekty wiążą się oczywiście z wnioskiem dotyczącym dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa i zdrowia z dnia 12 czerwca 1989 r. (89/391/EWG), która ma na celu poprawę bezpieczeństwa i higieny pracy i opisuje obowiązki pracodawców oraz prawa i obowiązki pracowników.

3.6 Polityka dotycząca ŚOI stanowi część kompleksowej polityki prowadzonej na poziomie przedsiębiorstwa lub sektora, dotyczącej ograniczania narażenia na ryzyko. Polityka ta opiera się na precyzyjnej identyfikacji czynników ryzyka oraz ustaleniu działań, jakie należy podjąć w celu ich ograniczenia lub wyeliminowania, np. rozważeniu zastosowania odpowiedniego systemu filtrowania powietrza zanim sięgnie się po aparaty oddechowe. Należy zawsze preferować zbiorowe rozwiązania zapobiegające zagrożeniom przed użyciem środków ochrony indywidualnej.

3.7 Ta ocena ryzyka prowadzona jest z partnerami wewnątrz przedsiębiorstwa: z organami reprezentującymi pracowników, z przedstawicielami pracowników, komisjami ds. BHP, lub poza przedsiębiorstwem: z ośrodkami medycyny pracy, agencjami doradczymi, publicznymi agencjami poprawy warunków pracy itp.

3.8 Szczególną uwagę należy zwrócić na procedury konserwacji, kontroli i przeglądu ŚOI w celu zapewnienia maksymalnej ochrony przed ryzykiem, na potrzeby którego zostały one zaprojektowane. Konserwacja obejmuje sprawdzanie stanu, dbałość, czyszczenie, naprawy, oraz odpowiednie przechowywanie.

3.9 Proponowane rozporządzenie jedynie częściowo ujmuje przypadki jednoczesnego narażenia na wiele zagrożeń.

3.10 Proponowane rozporządzenie nie dotyczy przypadku ŚOI, które są wykorzystywane przez kilka osób (np. kaski ochronne na placu budowy). Konieczne byłoby określenie zasad higieny, których należy przestrzegać.

3.11 Proponowane rozporządzenie nie rozstrzyga kwestii ograniczonej zdolności do noszenia ŚOI. Faktycznie niektórzy pracownicy nie są uprawnieni do noszenia ŚOI z powodów medycznych. Ale w tych rzadkich, jednak istniejących przypadkach, w jaki sposób pracodawca, którego obowiązuje wymóg ogólnego bezpieczeństwa, rozwiąże tę sytuację: przekwalifikuje pracownika na inne stanowisko, dostosuje stanowisko pracy?

3.12 Przypadek ŚOI sprzedawanych na rynku wtórnym nie został poruszony we wniosku dotyczącym rozporządzenia, tymczasem według niektórych źródeł krajowych, ten rynek, w szczególności dla zagrożeń kategorii I, szybko wzrasta ze względu na kryzys gospodarczy, który dotyka wielu sektorów w dużej mierze korzystających z ŚOI (budownictwo, roboty publiczne, transport itp.).

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Wniosek dotyczący rozporządzenia, motyw (24): Ustalenie ważności certyfikatu zgodności ŚOI na najwyżej 5 lat pozwala zagwarantować, że badanie będzie opierać się na najnowszej dostępnej wiedzy naukowej, co jest w pełni zgodne z zasadą zapobiegania i poprawy bezpieczeństwa i zdrowia pracowników zapisaną w dyrektywie ramowej 89/391 z 12 czerwca 1989 r. W wypadku gdy nie było znaczących zmian normatywnych przewiduje się procedurę uproszczoną.

4.2 Artykuł 3: Kilka definicji można by z powodzeniem dodać: „rynek wtórny ŚOI”, „organy nadzoru”, o których mowa w art. 11 i 13, jak również „organy notyfikujące” odpowiedzialne na szczeblu krajowym za powiadamianie o jednostkach upoważnionych do przeprowadzania kontroli zgodności ŚOI.

4.3 Artykuł 8 ust. 3: Okres przechowywania dokumentacji technicznej wyznaczony na 10 lat może wydawać się zbyt długi, tym bardziej że ważność certyfikatu zgodności wynosi 5 lat. Dlaczego nie zmienić obydwu na 5 lat?

4.4 Artykuł 8 ust. 3, 7 i 10, art. 9 ust. 2 lit. a), art. 10 ust. 3, 4 i 7, art. 11 ust. 2, art. 13, art. 15 ust. 1, 2 i 3, załącznik II pkt 2.12: W tych różnych artykułach przewidziano ustalenia językowe dla różnych dokumentów dotyczących ŚOI i ich zgodności z procedurami, które ich dotyczą:

- mówi się o „języku łatwo zrozumiałym dla użytkowników końcowych” w ślad za wyrażeniem używanym w orzecznictwie ETS, ale które może się wydawać dosyć subiektywne;
- o kwestii językowej wspomina się również w punkcie 2.12 załącznika II: „znaki identyfikacyjne [...] muszą być [...] wyrażone w języku lub językach urzędowych państwa członkowskiego, w którym dane ŚOI mają być stosowane”;
- wreszcie w art. 15 (ust. 2 i 3) znajduje się wyrażenie, które wydaje się bardziej precyzyjne pod względem prawnym: „język[a] lub język[ów] wymagan[ych] przez państwo członkowskie, w którym ŚOI są udostępniane na rynku”.

EKES rozumie motywy, które sprawiły, iż przewidziano trzy różne ustalenia językowe, zaleca jednak, by w celu uproszczenia zachować jedynie to ostatnie sformułowanie.

4.5 Artykuł 15 ust. 3: Wyrażenie „stale aktualizowana” może być przedmiotem różnych interpretacji na szczeblu krajowym. Dlaczego nie wyznaczono np. odstępów rocznych?

4.6 Artykuł 42: Proponowany okres dwóch lat po wejściu w życie jest z pewnością wymagający ze względu na liczbę koniecznych zmian, w szczególności w państwach członkowskich o niskim poziomie struktur administracyjnych (ponowne zgłoszenie wszystkich jednostek notyfikowanych w 28 państwach członkowskich, zmiana okresu ważności certyfikatów zgodności), lecz konieczny ze względu na cele w zakresie działań zapobiegawczych i poprawy warunków pracy, zwłaszcza jeśli chodzi o ograniczenie wypadków przy pracy.

Bruksela, 9 lipca 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE