



Brüssel, den 10.1.2017
SWD(2017) 8 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
ZUSAMMENFASSUNG DER ZUSÄTZLICHEN FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates
zur Änderung der Richtlinie 2004/37/EG über den Schutz der Arbeitnehmer gegen
Gefährdung durch Karzinogene oder Mutagene bei der Arbeit**

{COM(2017) 11 final}
{SWD(2017) 7 final}

Zusammenfassung

Folgenabschätzung zu einem weiteren Vorschlag zur Änderung der Anhänge der Richtlinie über Karzinogene und Mutagene

A. Handlungsbedarf

Warum? Um welche Problematik geht es?

Die Exposition gegenüber bestimmten chemischen Stoffen am Arbeitsplatz kann Krebs verursachen. Krebs ist die häufigste arbeitsbedingte Todesursache in der EU. Jede Stunde sterben in der EU-28 zwischen 7 und 12 Menschen an Krebs, weil sie gegenüber karzinogenen Stoffen am Arbeitsplatz exponiert gewesen sind. Um Arbeitnehmer vor solchen Risiken zu schützen, hat die EU die Richtlinie über Karzinogene und Mutagene (im Folgenden „KM-Richtlinie“) verabschiedet. Diese Richtlinie sieht Maßnahmen zur Beseitigung oder Begrenzung der Exposition gegenüber karzinogenen chemischen Arbeitsstoffen vor und enthält Grenzwerte für die Exposition am Arbeitsplatz (Occupational Exposure Limit, OEL). Es ist allerdings erforderlich, die KM-Richtlinie zu aktualisieren. Die Kommission hat 25 wichtige chemische Arbeitsstoffe, denen rund 20 Millionen Arbeitnehmer in der EU ausgesetzt sind, einer wissenschaftlichen und wirtschaftlichen Bewertung unterzogen. Davon wurden 13 Arbeitsstoffe in einem früheren Vorschlag der Kommission (COM(2016) 248) und der dazugehörigen Folgenabschätzung (FA) (SWD(2016) 152) behandelt. Die vorliegende ergänzende FA folgt derselben Methode für die übrigen Stoffe.

Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

Mit der Initiative werden drei spezifische Ziele verfolgt:

- weitere Verbesserung des Schutzes vor der arbeitsbedingten Exposition gegenüber chemischen Karzinogenen in der Europäischen Union;
- gesteigerte Wirksamkeit des EU-Rahmens durch Aktualisierung auf der Grundlage wissenschaftlicher Expertise;
- mehr Klarheit, leichtere Durchführung und Beitrag zu gleichen Ausgangsbedingungen für die Wirtschaftsteilnehmer durch geringere Unterschiede im nationalen Schutzniveau.

Was ist der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?

Die Einhaltung und Durchsetzung der Vorschriften der KM-Richtlinie und somit des Arbeitnehmerschutzes können dadurch erleichtert und verbessert werden, dass Karzinogene am Arbeitsplatz ermittelt und als verfahrensbedingte Stoffe in Anhang I der Richtlinie aufgenommen werden. Außerdem sollten zu diesem Zweck bestehende Arbeitsplatzgrenzwerte überarbeitet bzw. neue Grenzwerte in Anhang III der Richtlinie festgelegt werden. Indem angemessene gemeinsame Definitionen für verfahrensbedingte Stoffe bereitgestellt und geltende nationale Grenzwerte herabgesetzt bzw. Lücken aufgrund fehlender nationaler Grenzwerte geschlossen werden, können die EU-Maßnahmen einen Beitrag zur weiteren Verbesserung des Mindestschutzniveaus für alle Arbeitnehmer in der EU gegen die Gefährdung durch die Exposition gegenüber Karzinogenen am Arbeitsplatz leisten. Wettbewerbsunterschiede zwischen Unternehmen in Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen nationalen Grenzwerten könnten durch die Festlegung von Mindestanforderungen an den Gesundheitsschutz von Arbeitnehmern in Form EU-weiter Grenzwerte für diese Arbeitsstoffe verringert werden. Diese Probleme können nicht allein durch Maßnahmen der Mitgliedstaaten angegangen werden. Daher werden Maßnahmen auf EU-Ebene zur Verwirklichung dieses Ziels als notwendig und im Einklang mit Artikel 5 Absatz 3 AEUV angesehen.

B. Lösungen

Welche gesetzgeberischen und sonstigen Maßnahmenoptionen wurden erwogen? Wird eine davon bevorzugt? Warum?

Mehrere Optionen wurde ermittelt und hinsichtlich der betreffenden Karzinogene verworfen. Das Verbot der Karzinogene am Arbeitsplatz wurde als unverhältnismäßig erachtet, und nichtlegislative Leitlinien oder das Vertrauen auf Selbstregulierung würden nicht wesentlich zur Lösung der festgestellten Probleme beitragen. Die Vorschläge für legislative Optionen in Bezug auf sieben der 12 Karzinogene (Grenzwerte in Anhang III und/oder Aufnahme in Anhang I) beruhten auf den Ergebnissen von Erörterungen mit Wissenschaftlern, Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Vertretern der Mitgliedstaaten. Für die meisten Karzinogene wurden strengere und weniger strenge Optionen ebenfalls untersucht. Bei den ausgewählten Optionen wird davon ausgegangen, dass sie komplementär sind und in mehreren Fällen einen Mehrwert gegenüber den geltenden REACH-Maßnahmen erbringen. Rechtssicherheit für die beteiligten Akteure kann am besten durch eine klare Auflistung der unter die KM-Richtlinie fallenden chemischen Arbeitsstoffe mit den entsprechenden Arbeitsplatzgrenzwerten erzielt werden, da so das Risiko der Exposition gegenüber chemischen Karzinogenen am Arbeitsplatz gesteuert werden kann.

In Bezug auf die fünf übrigen Karzinogene (Dieselmotorabgase; Staub und Dämpfe bei der Gummiverarbeitung; Beryllium und anorganische Berylliumverbindungen; 4,4'-Methylen-bis-(2-chloranilin) (MOCA) und Hexachlorbenzol) wird in diesem Stadium noch keine Änderung der KM-Richtlinie vorgenommen, entweder

aufgrund rechtlicher Erwägungen oder da der Beratende Ausschuss für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz noch keinen einvernehmlichen Standpunkt gefunden hat.

Wer unterstützt welche Option?

Die im Beratenden Ausschuss für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz vertretenen Sozialpartner und Mitgliedstaaten unterstützen alle ausgewählten Optionen. In Fällen, in denen die Meinungen auseinandergehen, setzen sich die Arbeitnehmer für „besseren Schutz“ bietende und die Arbeitgeber für mit „geringerer Belastung“ verbundene Maßnahmen ein. Bezüglich der erwogenen Aufnahme von Dieselmotorabgasen sowie Staub und Dämpfen bei der Gummiverarbeitung als verfahrensbedingte Karzinogene am Arbeitsplatz besteht seitens der Sozialpartner noch keine abschließende Einigung, weshalb zum gegenwärtigen Zeitpunkt in Bezug auf diese Stoffe noch keine Maßnahmen vorgeschlagen werden.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Was sind die Vorteile der bevorzugten Option (sofern vorhanden, ansonsten die wichtigsten)?

Der Nutzen der bevorzugten Option besteht in einem verbesserten Schutz von rund 4 Millionen Arbeitnehmern und mehr Klarheit für Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Außerdem werden die zusätzliche Verringerung arbeitsbedingter Erkrankungen und Todesfälle durch Krebs, ein verringerter Verlust der Lebensqualität für Arbeitnehmer und ihre Familien sowie direkte und indirekte individuelle Kosteneinsparungen bei der Gesundheitsversorgung erwartet. Die Systeme der sozialen Sicherheit werden von einer Reduzierung der Kosten für Krebsbehandlungen sowie geringeren Ausgaben für Nichterwerbstätigkeit/Vorruhestand und Entschädigungszahlungen für Berufskrankheiten in diesem Zusammenhang profitieren. Die Arbeitgeber werden vermutlich von weniger Fehlzeiten und geringeren Produktivitätsverlusten profitieren. Eine im Auftrag der Kommission durchgeführte Studie zeigt die wichtigsten Ergebnisse, die von der Aufnahme „Mineralölen in Form gebrauchter Motoröle“ in die Liste der verfahrensbedingten Stoffe der KM-Richtlinie erwartet werden: 880 gerettete Menschenleben, 90 000 weniger Krebserkrankungen und ein auf 0,3 bis 1,6 Mrd. EUR bezifferter Gesundheitsnutzen durch vermiedene Gesundheitskosten. Die Festlegung von Grenzwerten arbeitsbedingter Exposition durch Einatmen und Aufnahme über die Haut für Trichlorethylen soll erwartungsgemäß zu 390 geretteten Menschenleben und einem auf 118 bis 430 Mio. EUR bezifferten Gesundheitsnutzen führen.

Welche Kosten entstehen bei der bevorzugten Option (sofern vorhanden, ansonsten die wichtigsten)?

Bei einigen Karzinogenen wird sich die bevorzugte Option auf die Betriebskosten von Unternehmen auswirken, die zusätzliche Schutz- und Präventionsmaßnahmen umsetzen werden müssen. Dies ist insbesondere der Fall bei Trichlorethylen und Mineralölen als gebrauchte Motoröle, für die der Branche durch die gewählte Option bis 2069 Schätzungen zufolge insgesamt Kosten in Höhe von 154-257 Mio. EUR für Trichlorethylen und 46-918 Mio. EUR für Mineralöle als gebrauchte Motoröle entstehen werden. Mit dem bevorzugten Maßnahmenpaket werden weder zusätzliche Informationspflichten eingeführt noch ein Anstieg der Verwaltungslasten für Unternehmen oder erhebliche ökologische Kosten verursacht.

Wie wirkt sich dies auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen aus?

Unternehmen würden von mehr Klarheit profitieren. Keine Auswirkungen werden für Unternehmen in Mitgliedstaaten erwartet, in denen die nationalen Grenzwerte entweder gleich hoch oder niedriger (strenger) als die vorgeschlagenen Werte sind. Es sind keine weniger strengen Regelungen für KMU vorgesehen, die von den Pflichten der KM-Richtlinie nicht ausgenommen sind, da dies zu einem ungleichen Schutz der Arbeitnehmer je nach der Unternehmensgröße führen würde. Die umfassendsten Kosten, die durch die ausgewählten Optionen verursacht werden, entstehen durch Investitionen in geschlossene Systeme für die Verwendung von Trichlorethylen. Die erforderlichen Ausgaben können für KMU im Vergleich zu größeren Unternehmen besonders schwer wiegen. Allerdings sollten Investitionen in geschlossene Systemen gemäß der EU-Richtlinie über Lösungsmittlemissionen (1999/13/EG), der freiwilligen Charta der „European Chlorinated Solvent Association“ über die verantwortungsvolle Nutzung und insbesondere der REACH-Zulassungsbestimmungen bereits getätigt worden sein. Unternehmen könnten möglicherweise einen alternativen Stoff verwenden, um die Kosten eines geschlossenen Systems zu vermeiden, oder die Preise erhöhen. Derzeit haben zehn Mitgliedstaaten gleichwertige nationale Grenzwerte festgelegt, die bei oder unter dem vorgeschlagenen Wert für Trichlorethylen liegen. Dies zeigt, dass die betreffenden Sektoren in der Lage sein sollten, die zusätzlichen Kosten aufzufangen.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Während die derzeitige Lage aufgrund der Exposition gegenüber gefährlichen Stoffen für Arbeitnehmer erhebliche wirtschaftliche Kosten bedeutet, würde das bevorzugte Maßnahmenpaket auch die damit verbundenen finanziellen Verluste für die Systeme der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten reduzieren. Den öffentlichen Verwaltungen werden je nach dem derzeitigen Status des jeweiligen chemischen Arbeitsstoffs in dem Mitgliedstaat unterschiedliche Verwaltungs- und Durchsetzungskosten entstehen, es werden jedoch keine erheblichen Kosten erwartet. Darüber hinaus sind Kosteneinsparungen zu erwarten, da durch die Festlegung von EU-Arbeitsplatzgrenzwerten weniger wissenschaftliche Analysen nach einzelnen Mitgliedstaaten erforderlich

sein werden.
Wird es andere spürbare Auswirkungen geben?
Die Umsetzung des bevorzugten Maßnahmenpakets würde sich positiv auf den Wettbewerb im Binnenmarkt auswirken, zu geringeren Wettbewerbsunterschieden zwischen Unternehmen in Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen nationalen Grenzwerten beitragen und die Einhaltung und Durchsetzung der Vorschriften erleichtern. Dies würde zu besseren Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie Effizienzgewinnen für Unternehmen und nationale Systeme der sozialen Sicherheit führen. Die gewählte Option dürfte keine erheblichen Auswirkungen auf die externe Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen der EU haben. Die ausgewählten Optionen fallen überwiegend in die untere Spanne gleichwertiger Maßnahmen in Drittländern – dies zeigt, dass diese Maßnahmen erreichbar sind, auf verfügbaren bewährten Verfahren beruhen und gleichzeitig ehrgeizig das Ziel verfolgen, auf internationaler Ebene hohe Standards für den Schutz der Arbeitnehmer festzulegen. Die Auswirkungen auf die Grundrechte sind positiv – insbesondere in Bezug auf Artikel 2 (Recht auf Leben) und Artikel 31 der Charta (Recht auf gerechte und angemessene sowie gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen).
D. Folgemaßnahmen
Wann wird die Strategie überprüft?
Die Wirksamkeit der vorgeschlagenen Überarbeitung der KM-Richtlinie würde im Rahmen der Bewertung der EU-Strategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz gemäß Artikel 17a der Richtlinie 89/391/EWG gemessen. Die nächste Ex-post-Bewertung (2012-2017) würde die Festlegung der Ausgangswerte (Benchmark) umfassen, und die Bewertung der praktischen Umsetzung der vorgeschlagenen Änderungen könnte auf der Grundlage des anschließenden Zeitraums (2017-2022) erfolgen.