

Brüssel, den 5.4.2018
SWD(2018) 87 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER 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(2018) 171 final} - {SWD(2018) 88 final}

Zusammenfassung
Folgenabschätzung zu einem weiteren Vorschlag zur Änderung der Anhänge der Richtlinie 2004/37/EG über Karzinogene und Mutagene
A. Handlungsbedarf
Warum? Um welche Problematik geht es?
Die Exposition gegenüber Karzinogenen und Mutagenen am Arbeitsplatz kann Krebs – das häufigste arbeitsbedingte Gesundheitsproblem in der EU der 28 – und andere schwere, nicht krebsbedingte Gesundheitsprobleme verursachen. Die EU hat die Richtlinie 2004/37/EG über Karzinogene und Mutagene (im Folgenden „KM-Richtlinie“) angenommen, um einen Beitrag zum Schutz von Arbeitnehmern vor solchen Risiken zu leisten. Darin sind für diesen Bereich Vorschriften zur Vermeidung oder Verringerung der Exposition festgelegt, unter anderem Arbeitsplatzgrenzwerte. Die KM-Richtlinie muss jedoch auf der Grundlage der verfügbaren Informationen, darunter wissenschaftliche und technische Daten, regelmäßig aktualisiert werden. Es wurden bereits zwei Legislativvorschläge zur Aktualisierung der KM-Richtlinie (COM(2016) 248 und COM(2017) 11) vorgelegt, die insgesamt 20 Karzinogene betreffen. Die erste Änderung wurde bereits von den Mitgesetzgebern angenommen (Richtlinie (EU) 2017/2398). Diese Folgenabschätzung, die dem dritten Vorschlag beigefügt ist, betrifft weitere fünf chemische Arbeitsstoffe, denen etwa 1 000 000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern an ihrem Arbeitsplatz ausgesetzt sind.
Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?
Mit der Initiative werden drei spezifische Ziele verfolgt: <ul style="list-style-type: none"> • Reduzierung der berufsbedingten Exposition gegenüber Karzinogenen und Mutagenen in der Europäischen Union; • Steigerung der Wirksamkeit des EU-Rahmens durch eine auf wissenschaftlicher Expertise beruhende Aktualisierung; • Verwirklichung eines ausgewogeneren Schutzes der Arbeitnehmer in der EU vor Karzinogenen, indem zugleich für mehr Klarheit und gleiche Ausgangsbedingungen für Wirtschaftsteilnehmer gesorgt wird.
Worin besteht der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?
Die Einführung neuer oder die Überarbeitung der bestehenden Arbeitsplatzgrenzwerte in Anhang III der Richtlinie wird für mehr Klarheit für Arbeitgeber und Durchsetzungsbehörden sorgen, die Einhaltung der Bestimmungen der KM-Richtlinie sowie ihre Durchsetzung – und damit auch den Arbeitnehmerschutz – erleichtern und verbessern. Wenn die EU mit ihren Maßnahmen geltende nationale Grenzwerte herabsetzt bzw. Lücken aufgrund fehlender nationaler Grenzwerte schließt, kann sie einen Beitrag zur weiteren Verbesserung des Mindestschutzniveaus für alle Arbeitnehmer in der EU in diesem Bereich und zu ausgewogeneren gleichen Ausgangsbedingungen für die Unternehmen in der EU leisten. 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 Politikoptionen wurden erwogen? Wird eine Option bevorzugt? Warum?
Es wurden mehrere Optionen ermittelt und für die betreffenden Karzinogene verworfen. So wurde ein Verbot der Karzinogene am Arbeitsplatz 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 fünf Karzinogene (Arbeitsplatzgrenzwerte in Anhang III) beruhen 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 einschlägigen 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.
Wer unterstützt welche Option?
Die im Beratenden Ausschuss für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz vertretenen Sozialpartner und

Mitgliedstaaten unterstützen alle ausgewählten Optionen. Damit die technischen oder wirtschaftlichen Herausforderungen für Arbeitgeber leichter zu bewältigen sind, werden Übergangszeiträume für zwei Stoffgruppen (Cadmium und seine anorganischen Verbindungen, Beryllium und anorganische Berylliumverbindungen) in allen Branchen und für eine Stoffgruppe (Arsensäure und ihre Salze, anorganische Arsenverbindungen) für die Kupferverhüttung in Erwägung gezogen.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Worin besteht der Nutzen der bevorzugten Option?

Der Nutzen der bevorzugten Option besteht in einem besseren Schutz für mehr als 1 000 000 Arbeitnehmer in der EU und der Prävention von über 22 000 Fällen arbeitsbedingter Erkrankungen.

Somit wird sie für eine Verbesserung der Lebensqualität der Arbeitnehmer und ihrer Familien sowie für geringere direkte und indirekte individuelle Krankheitskosten sorgen. Eine Reduzierung der Kosten für Behandlungen sowie geringere Ausgaben für Nichterwerbstätigkeit/Vorruhestand und Entschädigungszahlungen für Berufskrankheiten werden sich in diesem Zusammenhang positiv auf die Systeme der sozialen Sicherheit auswirken. Die Arbeitgeber werden vermutlich von weniger Fehlzeiten und geringeren Produktivitätsverlusten profitieren. Schließlich wird die Festsetzung unionsweiter Arbeitsplatzgrenzwerte auch den Arbeitgebern und Durchsetzungsbehörden mehr Klarheit bringen.

Eine im Auftrag der Kommission durchgeführte Studie ergab, dass in erster Linie folgende Vorteile für die verschiedenen Interessenträger zu erwarten sind: 1 bis 5 Mrd. EUR für Arbeitnehmer sowie 181 Mio. EUR für Verwaltungen durch die Einführung eines Arbeitsplatzgrenzwerts für Formaldehyd und 15 Mio. EUR für Unternehmen durch die Einführung eines Arbeitsplatzgrenzwerts für Beryllium.

Worin bestehen die Kosten der bevorzugten Option?

Bei einigen Karzinogenen wird sich die bevorzugte Option auf die Betriebskosten von Unternehmen auswirken, die zusätzliche Schutz- und Präventionsmaßnahmen umsetzen werden müssen. Das wird insbesondere bei Formaldehyd sowie Cadmium und seinen anorganischen Verbindungen der Fall sein. Hier dürften sich die Gesamtkosten über einen Zeitraum von 60 Jahren für die gewählte Option auf 1,72 Mrd. EUR für Formaldehyd und auf 447 Mio. EUR für Cadmium belaufen.

Bei Formaldehyd hat dies Auswirkungen auf eine sehr hohe Anzahl von Unternehmen, bei Cadmium wären überwiegend Großunternehmen betroffen. Daher wird erwartet, dass die relativen Kosten je Unternehmen für beide Stoffe gering ausfallen. Mit dem bevorzugten Maßnahmenpaket werden weder zusätzliche Informationspflichten eingeführt noch ein Anstieg des Verwaltungsaufwands für Unternehmen oder erhebliche ökologische Kosten verursacht.

Worin bestehen die Auswirkungen auf Unternehmen, KMU und Kleinstunternehmen?

Bei Cadmium und Arsenverbindungen sind KMU in den einschlägigen Wirtschaftszweigen kaum vertreten, bei Beryllium, Formaldehyd und 4,4'-Methylen-bis-(2-chloranilin) (MOCA) hingegen sehr stark. Die Analyse ergab, dass die den KMU entstehenden Kosten für die betreffenden Unternehmen zumutbar sein werden. Die größten Kosten werden für KMU anfallen, die Formaldehyd und Beryllium verwenden, und in erster Linie solche Unternehmen, die noch nicht in den Arbeitnehmerschutz in Form geschlossener Systeme oder von Ersatzstoffen investiert haben. Die Kosten für KMU bleiben jedoch weit unter 1 % ihres Umsatzes und es sind keine Schließungen von KMU oder Auswirkungen auf die Beschäftigung aufgrund der vorgeschlagenen Arbeitsplatzgrenzwerte zu erwarten.

Wird es nennenswerte Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?

Für die Durchsetzungsbehörden könnten zusätzliche Verwaltungs- und Durchsetzungskosten entstehen. Es ist jedoch nicht von erheblichen Kosten auszugehen. Gleichzeitig sorgt die Festsetzung von Arbeitsplatzgrenzwerten auf EU-Ebene für Einsparungen bei den Kosten, die für die Entwicklung von Arbeitsplatzgrenzwerten auf nationaler Ebene anfallen. Die ausgewählte Option beugt Erkrankungen vor und sollte damit auch zur Eindämmung der finanziellen Verluste der Sozialversicherungs- und Gesundheitsversorgungssysteme der Mitgliedstaaten beitragen.

Wird es andere nennenswerte Auswirkungen geben?

Die ausgewählten Optionen würden sich positiv auf den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarkts auswirken, da Wettbewerbsunterschiede zwischen Unternehmen, die in verschiedenen Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Arbeitsplatzgrenzwerten tätig sind, verringert würden. Die gewählten Optionen dürften 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 machbar sind, auf verfügbaren bewährten Verfahren beruhen und damit relativ ambitioniert auf internationaler Ebene die Festlegung hoher Standards für den Schutz der Arbeitnehmer angestrebt wird. 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 Maßnahme 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 Bewertung könnte sich auf den Zeitraum 2017-2022 erstrecken.
