



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 12.1.2004
KOM(2004) 14 endgültig

1992/0449 (COD) C

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

gemäß Artikel 251 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG-Vertrag

betreffend den

vom Rat angenommenen gemeinsamen Standpunkt im Hinblick auf den Erlass einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestvorschriften zum Schutz von Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch physikalische Einwirkungen (elektromagnetische Felder) (n-te Einzelrichtlinie im Sinne des Artikels 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391/EWG)

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

gemäß Artikel 251 Absatz 2 Unterabsatz 2 EG-Vertrag

betreffend den

vom Rat angenommenen gemeinsamen Standpunkt im Hinblick auf den Erlass einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Mindestvorschriften zum Schutz von Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch physikalische Einwirkungen (elektromagnetische Felder) (n-te Einzelrichtlinie im Sinne des Artikels 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391/EWG)

1. VORGESCHICHTE

Übermittlung des Vorschlags an das Parlament* und an den Rat (KOM(1992) 560 endgültig – 1992/0449 (COD))

8.2.1993 (ABl. C 77 vom 18.3.1993)

* zum Zeitpunkt des Vorschlags unterlag die Angelegenheit noch nicht dem Mitentscheidungsverfahren

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses:

30.6.1993 (ABl. C 249 vom 13.9.1993)

Stellungnahme des Ausschusses der Regionen*

* hat in einem vom 13. Januar 2000 datierten Schreiben erklärt, keine Stellungnahme abgeben zu wollen

Stellungnahme des Europäischen Parlaments (erste Lesung):

20.4.1994 (ABl. C 128 vom 9.5.1994), bestätigt am 16.9.1999 (ABl. C 54 vom 25.2.2000)

Übermittlung des geänderten Vorschlags an den Rat:

8.7.1994 (ABl. C 230 vom 19.8.1994)

Einstimmige Festlegung des Gemeinsamen Standpunktes im Rat:

17.12.2003.

2. ZIEL DES VORSCHLAGS DER KOMMISSION

Der ursprüngliche Vorschlag auf der Grundlage von Artikel 118 a des Vertrags (jetzt Artikel 137) hat die Form einer Einzelrichtlinie gemäß Artikel 16 Absatz 1 der Rahmenrichtlinie 89/391/EWG.

Ziel ist der Schutz der Arbeitnehmer gegen eine Gefährdung ihrer Gesundheit und Sicherheit durch physikalische Einwirkungen. Der Vorschlag umfasst vier physikalische Einflüsse: Lärm (Gefährdung des Gehörs), Vibrationen (Gefährdung von Hand, Arm und gesamtem Körper), elektromagnetische Felder und optische Strahlung (Gefahren für die Gesundheit durch induzierte Ströme im Körper, Elektroschlag, Verbrennungen und Absorption von Wärmeenergie).

Die Bestimmungen über Vibrationen und elektromagnetische Strahlung sind neu, während die Bestimmungen über Lärm bereits Bestandteil der Richtlinie 86/188/EWG des Rates waren.

Als allgemeine Vorgehensweise beschloss der Rat, sich jeweils auf eine physikalische Einwirkung zu konzentrieren und mit den Vibrationen zu beginnen.

Alle Delegationen und die Kommission haben dieser Vorgehensweise zugestimmt, die darin besteht, jeweils nur über einen Teil des Vorschlags der Kommission zu verhandeln, was aber keinen Verzicht auf die anderen Teile bedeutet, die im Hinblick auf künftige Erörterungen auf der Tagesordnung des Rates verbleiben.

Für die ersten beiden physikalischen Einwirkungen, die Vibrationen und den Lärm, haben das Europäische Parlament und der Rat zwei Richtlinien verabschiedet, nämlich die Richtlinien 2002/44/EG und 2003/10/EG. Der vorliegende Vorschlag bildet den dritten Teil im Rahmen der vom Rat beschlossenen allgemeinen Vorgehensweise, jede physikalische Einwirkung in einer eigenen Einzelrichtlinie zu behandeln¹.

3. ANMERKUNGEN ZUM GEMEINSAMEN STANDPUNKT

3.1. Allgemeine Anmerkungen

Wegen der Aufteilung des Vorschlags bezieht sich der Gemeinsame Standpunkt auf die Mindestvorschriften zum Schutz von Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer vor den Risiken, die durch die Exposition gegenüber elektromagnetischen Feldern entstehen oder entstehen können.

Mit dem Gemeinsamen Standpunkt werden Expositionsobergrenzen festgelegt, die direkt auf nachgewiesenen Auswirkungen auf die Gesundheit und biologischen Erwägungen beruhen. Durch die Einhaltung dieser Grenzwerte wird gewährleistet, dass Arbeitnehmer, die elektromagnetischen Feldern ausgesetzt sind, gegen alle bekannten gesundheitsschädlichen Auswirkungen geschützt sind. Außerdem legt der Gemeinsame Standpunkt Auslösewerte fest, Größen direkt messbarer Parameter, bei deren Erreichen eine oder mehrere der in der Richtlinie festgelegten Maßnahmen ergriffen werden müssen und deren Einhaltung gewährleistet, dass die entsprechenden Expositionsgrenzwerte nicht überschritten werden.

Diese Werte beruhen überwiegend auf den Empfehlungen der ICNIRP² für die Exposition gegenüber nicht ionisierender Strahlung (ICNIRP 7/99).

¹ Siehe Erklärung des Rates im Protokoll vom 25. Juni 2001.

² ICNIRP: Internationale Kommission zum Schutz vor nicht ionisierender Strahlung.

Die Langzeitwirkungen einschließlich möglicher karzinogener Wirkungen aufgrund der Exposition gegenüber zeitvariablen elektrischen, magnetischen und elektromagnetischen Feldern werden vom Gemeinsamen Standpunkt nicht erfasst, da keine schlüssigen wissenschaftlichen Beweise für einen Kausalzusammenhang vorliegen.

Der Gemeinsame Standpunkt sieht Auslösewerte für statische Magnetfelder vor. Da aber beim derzeitigen wissenschaftlichen Kenntnisstand Unsicherheiten hinsichtlich der gesundheitlichen Auswirkungen einer Exposition gegenüber diesen Magnetfeldern bestehen, sind im Gemeinsamen Standpunkt ebenso wie im Vorschlag der Kommission keine Expositionsgrenzwerte für statische Magnetfelder vorgesehen.

In einer im Protokoll festgehaltenen Erklärung bedauert der Rat, dass er nicht in der Lage war, die gesundheitlichen Auswirkungen einer Exposition gegenüber statischen Magnetfeldern am Arbeitsplatz zu behandeln, und er fordert die Kommission auf, die Entwicklungen bei der ICNIRP in diesem Bereich genau zu beobachten. Die Kommission hat auf diese Erklärung geantwortet, sie werde jede ihr angesichts der Entwicklung des wissenschaftlichen Kenntnisstands erforderlich erscheinende Aktualisierung vorschlagen.

Im Gemeinsamen Standpunkt ist festgelegt, welche Präventionsmaßnahmen erforderlich sind, um die Risiken, denen die Arbeitnehmer ausgesetzt sind, zu reduzieren. Diese Präventionsmaßnahmen beruhen vor allem auf der Verpflichtung des Arbeitgebers, die verschiedenen Risiken, die sich aus der Exposition gegenüber elektromagnetischen Feldern ergeben, zu bestimmen und zu bewerten. Ein zentrales Element des Gemeinsamen Standpunkts ist daher die Bewertung der elektromagnetischen Felder, denen die Arbeitnehmer ausgesetzt sind und für die sich eine Messung und/oder Berechnung als erforderlich erweisen kann. In diesem Kontext ist im Gemeinsamen Standpunkt vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten, bis alle einschlägigen Bewertungs-, Mess- und Berechnungsfälle durch harmonisierte Europäische Normen des Europäischen Komitees für elektrotechnische Normung (CENELEC) abgedeckt sind, andere wissenschaftlich untermauerte Normen oder Leitlinien anwenden können.

Auf der Grundlage der Risikobewertung muss der Arbeitgeber, falls mit dieser nicht nachgewiesen wird, dass die Exposition die Grenzwerte nicht überschreitet und dass jegliches Sicherheitsrisiko ausgeschlossen ist, ein Aktionsprogramm mit technischen und/oder organisatorischen Maßnahmen zur Verhinderung einer die Expositionsgrenzwerte überschreitenden Exposition ausarbeiten und durchführen.

Außerdem enthält der Gemeinsame Standpunkt detaillierte Maßnahmen hinsichtlich Unterrichtung und Unterweisung der Arbeitnehmer, die einer Gefährdung durch elektromagnetische Felder bei der Arbeit ausgesetzt sind. Vorgeschrieben ist auch eine „angemessene Gesundheitsüberwachung“ derjenigen Arbeitnehmer, die nachteilige Auswirkungen auf ihre Gesundheit oder ihre Sicherheit erleiden könnten.

Insgesamt entspricht der Gemeinsame Standpunkt des Rates den Intentionen des Vorschlags der Kommission, auch wenn er sich von diesem, bedingt durch die Aufteilung des Vorschlags, in seinem Aufbau unterscheidet.

Es gibt allerdings einen wichtigen Unterschied gegenüber dem geänderten Vorschlag der Kommission, nämlich die Abschwächung der Bestimmungen über die Gesundheitsüberwachung. Die Kommission hat dazu ihre Vorbehalte zum Ausdruck gebracht und darauf hingewiesen, dass diese Bestimmungen unzureichend sind, da sie der Gesundheitsüberwachung den Präventionscharakter nehmen und den Arbeitnehmern nicht das Recht auf ärztliche Untersuchung im Falle einer Überexposition einräumen. Nach Ansicht der Kommission ist dies nicht zu rechtfertigen in einer Richtlinie, in der es ja um übermäßige Exposition gegenüber elektromagnetischen Feldern geht, deren wichtigste Folgen schädliche Gesundheitsauswirkungen sind.

Die inneren Verletzungen aufgrund nicht erkannter Überexpositionen können nur von einer medizinischen Fachkraft im Rahmen einer regelmäßigen Gesundheitsüberwachung erkannt werden.

Außerdem verstößt Artikel 8 des Gemeinsamen Standpunkts gegen die Regeln der „Rechtsetzungstechnik“, da er gegenüber Artikel 14 der Rahmenrichtlinie 89/391/EWG keine zusätzliche Verpflichtung enthält. Der Wortlaut des Gemeinsamen Standpunkts entspricht dem Wortlaut der Rahmenrichtlinie 89/391/EWG (Artikel 14) und lässt die Tatsache außer Acht, dass die vorliegende Richtlinie die besonderen Risiken der Exposition gegenüber elektromagnetischen Feldern betrifft.

3.2. Abänderungen des Europäischen Parlaments in erster Lesung

Die für die elektromagnetischen Felder geltenden Abänderungen des Europäischen Parlaments in erster Lesung betreffen die Nummern 1, 4 bis 21, 25, 37 bis 40.

Die Abänderungen 1, 5, 9, 14, 37 und 38 wurden sowohl in den Gemeinsamen Standpunkt als auch in den geänderten Vorschlag vollständig übernommen.

Die Abänderungen 4, 7, 13 und 17 wurden in den Gemeinsamen Standpunkt teilweise, in den geänderten Vorschlag vollständig übernommen.

Die Abänderungen 6, 8, 10, 11, 18, 19, 20, 21, 39 und 40, die in den geänderten Vorschlag übernommen worden waren, wurden in den Gemeinsamen Standpunkt nicht übernommen. Die Kommission stimmt der Nichtübernahme dieser Abänderungen zu, da sie angesichts des neuen Textaufbaus und des neuen Präventionskonzepts aufgrund der seit 1994 eingetretenen Entwicklung der technischen Kenntnisse nicht mehr relevant sind.

Die Abänderungen 15 und 16 zur Gesundheitsüberwachung, die in den geänderten Vorschlag übernommen worden waren, wurden entgegen den Wünschen der Kommission nicht in den Gemeinsamen Standpunkt aufgenommen.

Die Abänderung 12 wurde aus Gründen, die mit dem neuen Textaufbau und dem beschlossenen Präventionskonzept zusammenhängen, weder in den Gemeinsamen Standpunkt noch in den geänderten Vorschlag übernommen.

Die Abänderung 25 wurde nicht in den geänderten Vorschlag, aber in leicht veränderter Form in den Gemeinsamen Standpunkt übernommen.

Die wichtigsten Unterschiede zwischen dem geänderten Vorschlag und dem Gemeinsamen Standpunkt des Rates sind:

- Wegen der Aufteilung der allgemeinen Richtlinie über physikalische Einwirkungen auf vier Einzelrichtlinien für jeweils eine dieser physikalischen Einwirkungen wurde der Aufbau geändert und wurden die Artikel neu nummeriert.

Die Kommission hat dieser Aufteilung unter der Voraussetzung zugestimmt, dass der geänderte Vorschlag auf der Tagesordnung des Rates verbleibt, bis alle physikalischen Einwirkungen behandelt sind, und dass sich der Rat klar verpflichtet, seine Arbeiten fortzusetzen, bis die ausstehenden Teile des Vorschlags behandelt sind.

- Die Definitionen der Expositionsgrenzwerte und der Auslösewerte wurden geändert.

Die Kommission stimmt den neuen Definitionen zu, da dadurch die Bedeutung dieser Werte präzisiert wird.

- Im Gemeinsamen Standpunkt wurden die Schwellenwerte gestrichen.

Die Kommission stimmt dieser Streichung zu, da Schwellenwerte insofern keine Bedeutung für elektromagnetische Felder haben, als unterhalb der Expositionsgrenzwerte keine Gesundheitsauswirkungen festgestellt worden sind.

- Verweis auf die harmonisierten europäischen Normen des Europäischen Komitees für elektrotechnische Normung (CENELEC) zur Bewertung, Messung und/oder Berechnung der Exposition der Arbeitnehmer gegenüber den elektromagnetischen Feldern.

Die Kommission stimmt diesem Verweis zu, durch den die Anwendung der Richtlinie verbessert wird, da den Arbeitgebern, insbesondere den KMU, die Einhaltung leichter gemacht wird.

- Im Gemeinsamen Standpunkt ist die Möglichkeit vorgesehen, die Bewertungen, Messungen und/oder Berechnungen der Exposition gegenüber elektromagnetischen Feldern an öffentlich zugänglichen Arbeitsplätzen nicht durchzuführen, wenn bereits eine Bewertung gemäß der Empfehlung 1999/519/EG des Rates erfolgt ist.

Die Kommission stimmt dieser neuen Bestimmung zu, weil sie dazu beiträgt, bürokratischen Aufwand und eine doppelte Bewertung der Exposition zu vermeiden, gleichzeitig aber den Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmer gewährleistet, da die für die Öffentlichkeit vorgesehenen Werte fünfmal strenger sind als die im Gemeinsamen Standpunkt festgelegten.

- Die Bestimmung über die Gesundheitsüberwachung wurde eindeutig abgeschwächt, da man sich im Gemeinsamen Standpunkt darauf beschränkt, auf die Artikel 14 und 15 der Rahmenrichtlinie 89/391/EWG zu verweisen.

Die Kommission hat zu dieser Bestimmung des Gemeinsamen Standpunkts Vorbehalte, weshalb sie in das Ratsprotokoll eine Erklärung aufnehmen ließ, in der sie es bedauert, dass in den Gemeinsamen Standpunkt nicht die im geänderten Vorschlag der Kommission enthaltenen Elemente übernommen wurden, mit denen, in Reaktion auf zwei Abänderungen des Europäischen Parlaments, der Akzent auf den Präventionscharakter der Gesundheitsüberwachung gelegt wurde, indem den Arbeitnehmern ein Anrecht auf eine ärztliche Untersuchung im Falle einer Überexposition eingeräumt und die Aktualisierung des Präventionssystems des Unternehmens ermöglicht wird.

- Streichung der Bestimmung über besonders risikoreiche Tätigkeiten, die den zuständigen Behörden zu melden sind.

Die Kommission stimmt dieser Streichung zu, da Fälle dieser Art auf jeden Fall bei der Risikobewertung ermittelt werden sollten.

- Die Tabellen und Bestimmungen im Anhang wurden auf der Grundlage der letzten einschlägigen Empfehlungen der ICNIRP aktualisiert.

Die Kommission stimmt dieser Aktualisierung auf der Grundlage der neuesten wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse selbstverständlich zu.

3.3. Vom Rat neu eingeführte Bestimmungen und diesbezügliche Position der Kommission

Artikel 4 Absatz 3 des Gemeinsamen Standpunkts sieht vor, dass es nicht unbedingt erforderlich ist, Messungen und/oder Berechnungen der Exposition der Arbeitnehmer gegenüber elektromagnetischen Feldern an öffentlich zugänglichen Arbeitsplätzen durchzuführen, wenn bereits eine Bewertung gemäß der Empfehlung 1999/519/EG des Rates zur Begrenzung der Exposition der Bevölkerung gegenüber elektromagnetischen Feldern erfolgt ist und wenn die darin für die Arbeitnehmer enthaltenen Begrenzungen eingehalten werden und eine Sicherheitsgefährdung ausgeschlossen ist.

Die Kommission teilt die Ansicht des Rates, dass durch die Aufnahme dieser Bestimmung der bürokratische Aufwand verringert und gleichzeitig die Gesundheit der Arbeitnehmer in angemessener Weise sichergestellt wird, da die für die Öffentlichkeit vorgesehenen Expositionsgrenzwerte deutlich niedriger angesetzt sind, also mehr Schutz gewährleisten.

4. FAZIT/ALLGEMEINE ANMERKUNGEN

Die Kommission stimmt dem Gemeinsamen Standpunkt in seiner Gänze zu mit Ausnahme der Bestimmungen über die Gesundheitsüberwachung in Artikel 8, die sie für unzureichend hält.

5. ERKLÄRUNG DER KOMMISSION

Antwort der Kommission auf die Erklärung des Rates im Ratsprotokoll

„Die Kommission erinnert den Rat daran, dass die wissenschaftlichen Vorarbeiten für den Vorschlag der Kommission in enger Zusammenarbeit mit der ICNIRP durchgeführt wurden.

Auf der Grundlage dieser laufenden Zusammenarbeit wird die Kommission jede ihr angesichts der Entwicklung des wissenschaftlichen Kenntnisstands erforderlich erscheinende Aktualisierung vorschlagen.“

Erklärung der Kommission zu Artikel 8

„Die Einstimmigkeit im Rat zur Kenntnis nehmend, vertritt die Kommission die Ansicht, dass die Bestimmungen über die Gesundheitsüberwachung unzureichend sind. Die Kommission bedauert, dass sich der Rat nicht in der Lage sah, diejenigen Elemente des geänderten Vorschlags der Kommission in seinem Gemeinsamen Standpunkt beizubehalten, die in Reaktion auf zwei Abänderungen des Europäischen Parlaments den Akzent auf den Präventionscharakter der Gesundheitsüberwachung legen und den Arbeitnehmern das Anrecht auf eine ärztliche Untersuchung im Falle einer Überexposition einräumen.“