

Brüssel, den 29.4.2016
SWD(2016) 143 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine RICHTLINIE DES RATES

zur Durchführung der Vereinbarung zwischen dem Allgemeinen Verband der landwirtschaftlichen Genossenschaften der Europäischen Union (COGECA), der Europäischen Transportarbeiter-Föderation (ETF) und der Vereinigung der nationalen Verbände von Fischereiunternehmen in der Europäischen Union (Europêche) vom 21. Mai 2012 in der am 8. Mai 2013 geänderten Fassung über die Durchführung des Übereinkommens über die Arbeit im Fischereisektor von 2007 der Internationalen Arbeitsorganisation

{COM(2016) 235 final}

{SWD(2016) 144 final}

Zusammenfassung

Verhältnismäßige Folgenabschätzung zur Vereinbarung der EU-Sozialpartner über die Durchführung des IAO-Übereinkommens über die Arbeit im Fischereisektor von 2007

A. Handlungsbedarf

Warum? Um welche Problematik geht es?

Das Übereinkommen über die Arbeit im Fischereisektor (C188) der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) wurde 2007 mit dem Ziel angenommen, die internationalen Normen für die Arbeitsbedingungen in diesem Sektor zu ergänzen und zu aktualisieren. Im selben Jahr leitete die Kommission die erste Phase der Anhörung der EU-Sozialpartner gemäß Artikel 154 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ein. Die EU-Sozialpartner waren aufgefordert, „die Möglichkeiten einer gemeinsamen Initiative zur Förderung der Anwendung des neuen IAO-Übereinkommens über die Arbeit in der Fischerei von 2007 zu prüfen“. Am 8. Mai 2013 schlossen die Europäische Transportarbeiter-Föderation (ETF), die Vereinigung der nationalen Verbände von Fischereiunternehmen (Europêche) und der Allgemeine Verband der landwirtschaftlichen Genossenschaften (COGECA) eine Vereinbarung, und am 10. Mai 2013 stellten sie bei der Kommission den Antrag auf Übertragung dieser Vereinbarung in das EU-Recht (mittels einer Richtlinie). In ihrer Vereinbarung wollten die EU-Sozialpartner Bestimmungen des EU-Besitzstands und des IAO-Übereinkommens C188 zusammenführen.

Als Hauptprobleme werden das hohe Risiko und die Schwere von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten sowie deren deutlich höhere Inzidenz in der Fischerei im Vergleich zu anderen Wirtschaftszweigen genannt. Dies führt zu hohen Fehlzeiten und zu frühzeitigem Ausscheiden aus dem Sektor mit steigenden Kosten für die Arbeitgeber und Sozialversicherungssysteme. Die Hauptfaktoren sind: 1. Arbeitsbezogene Faktoren: Unfälle passieren oft aufgrund von Übermüdung durch lange Arbeitszeiten und aufgrund unzureichender Gesundheits-, Sicherheits- oder Arbeitsbedingungen. 2. Langsame Ratifizierung: Bestehende internationale Verträge über die Sicherheit an Bord von Fischereifahrzeugen sind aufgrund langsamer Ratifizierungsverfahren nicht in Kraft getreten. Frankreich ist der einzige EU-Mitgliedstaat, der das Übereinkommen C188 ratifiziert hat. 3. Fragmentierung: Das EU-Recht in den Bereichen Arbeit und Arbeitsschutz, das Regeln für alle Arbeitnehmer vorsieht, bietet einen fragmentierten Rahmen, der den speziellen Arbeitsbedingungen eines bestimmten Sektors nicht in vollem Umfang Rechnung trägt. Für Aspekte, die nicht durch den EU-Besitzstand abgedeckt sind, gibt es in den EU-Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche nationale Normen.

Was soll mit dieser Initiative erreicht werden?

Allgemeines Ziel: Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen von Fischern an Bord von Fischereifahrzeugen, die unter der Flagge eines EU-Mitgliedstaates fahren. Einzelziele: 1) Verbesserung des Arbeitsschutzes für Fischer in der EU und 2) Schaffung eines konsolidierten Rechtsrahmens, der den Arbeitsbedingungen im Fischereisektor Rechnung trägt.

Was ist der Mehrwert des Tätigwerdens auf EU-Ebene?

Es würde ein konsolidierter EU-Rechtsrahmen für den Fischereisektor entstehen, der im Einklang mit den internationalen Normen steht und Elemente umfasst, die derzeit noch nicht durch das EU-Recht geregelt sind, wie beispielsweise das ärztliche Zeugnis für Fischer oder den Anspruch auf ärztliche Versorgung an Bord. Der Vorschlag baut auf internationalen und EU-Normen auf und wendet die EU-Verträge an. Ein EU-weiter Rahmen würde für gleiche Wettbewerbsbedingungen im Fischereisektor in den EU-Mitgliedstaaten sorgen. Die Vereinbarung wird den Ratifizierungsprozess internationaler Verträge beschleunigen. Sie wird die Führungsrolle der EU gegenüber Drittstaaten und internationalen Organisation stärken, was die Einhaltung internationaler Maßnahmen angeht, u. a. Achtung der Menschenrechte und Erhalt und Schutz lebender Meeresschätze.

B. Lösungen

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

Die Kommission kann den Antrag der Unterzeichner auf Durchführung ihrer Vereinbarung durch einen Rechtsakt nur annehmen oder ablehnen. Den Text der Vereinbarung kann sie nicht ändern. Daher wurde lediglich eine Politikoption (d. h. die in der Vereinbarung beschriebenen Maßnahmen) analysiert und dem Bezugsszenario (d. h. der Option keiner weiteren EU-Maßnahme) gegenübergestellt. Aufgrund des Vergleichs der Optionen kann der Schluss gezogen werden, dass die Vereinbarung die gesteckten Ziele zu insgesamt vertretbaren Kosten erreicht und dass die Durchführung der Vereinbarung mittels einer Richtlinie angemessen ist.

Wer unterstützt welche Option?

Die Vereinbarung wurde von den EU-Sozialpartnern im Fischereisektor geschlossen.

- Die Europäische Transportarbeiter-Föderation (ETF) vertritt Arbeitnehmer im Fischereisektor und hat Mitglieder in 11 Mitgliedstaaten (BE, BG, DE, DK, ES, FR, IT, NL, PL, PT und UK).
- In Europêche sind die Arbeitgeber des Sektors sowohl der handwerklichen als auch der industriellen

Fischerei aus 11 Mitgliedstaaten (BE, DE, DK, ES, FR, EL, IT, NL, PL, SE und UK) vertreten, zwei weitere haben Beobachterstatus (LV und LT).

- COGECA vertritt die allgemeinen und die spezifischen Interessen der europäischen Genossenschaften in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft, Fischerei und Lebensmittel und hat Mitglieder aus 11 nationalen Organisationen (CY, DE, EE, ES, FR, EL, IE, IT, MT, NL und SI).

Insgesamt sind 16 Mitgliedstaaten vertreten, die in der Seefischerei tätig sind. Zudem sind die acht Mitgliedstaaten, auf die 84 % der Beschäftigung des Sektors insgesamt und 87 % in Vollzeitäquivalenten entfallen (ES, IT, PT, FR, NL, PL und UK), im Ausschuss für den sozialen Dialog auf EU-Ebene vertreten. Daher kann geschlossen werden, dass die Sozialpartner, die die Vereinbarung unterzeichnet haben, repräsentativ für den Sektor sind und bei der Kommission berechtigterweise die Durchführung der Vereinbarung gemäß Artikel 155 AEUV beantragen können. Alle EU-Mitgliedstaaten haben 2007 für die Annahme des IAO-Übereinkommens gestimmt. Frankreich ist der einzige EU-Mitgliedstaat, der das Übereinkommen C188 ratifiziert hat. Einige EU-Mitgliedstaaten (UK, NL, EE und DK) bereiten die Ratifizierung des Übereinkommens derzeit vor.

C. Auswirkungen der bevorzugten Option

Welche Vorteile hat die bevorzugte Option?

Die Vereinbarung wird für bessere Lebens- und Arbeitsbedingungen in der Seefischerei sorgen, was Arbeitszeit, Mindestalter, ärztliches Zeugnis, Risikobewertung und medizinische Versorgung an Bord angeht. Durch die Festlegung EU-weit geltender Mindestnormen werden außerdem gleiche Wettbewerbsbedingungen in dem Sektor geschaffen. Folgende Vorteile werden für die verschiedenen Interessenträger erwartet:

- Für die **Arbeitgeber** werden die Inzidenz der Arbeitsunfälle, arbeitsbedingten Verletzungen und Berufskrankheiten und die damit zusammenhängenden Kosten für Entschädigungen, Produktionsausfälle und Personalfuktuation sinken. Durch die Reduzierung der Zahl von Berufskrankheiten wird den Arbeitgebern schätzungsweise ein jährlicher Vorteil von 200 000 EUR entstehen. Durch die sinkende Zahl der Arbeitsunfälle könnten die Arbeitgeber mehr als 400 000 EUR einsparen. Die Analyse zeigt, dass die Reduzierung der Zahl der Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten über die Jahre stabil bleiben würde und über einen Fünfjahreszeitraum zwischen 200 und 2000 Arbeitsunfälle und zwischen 300 und 1300 Fälle von Berufskrankheiten vermieden werden könnten; den Arbeitgebern könnte dadurch ein Gesamtvorteil von 0,2 Mio. EUR bis 1,6 Mio. EUR (Berufskrankheiten) bzw. von 0,4 Mio. EUR bis 3,8 Mio. EUR (Arbeitsunfälle) entstehen.
- Für die **Arbeitnehmer** würde sich das Unfall- und Krankheitsrisiko und somit ein das Risiko des Verlusts der Erwerbsfähigkeit reduzieren; dadurch würden die Arbeitnehmer länger im Sektor tätig bleiben können, und der Sektor würde attraktiver für junge und qualifizierte Arbeitskräfte.
- Für die **nationalen Behörden** sinken die Kosten der Sozial- und Gesundheitsleistungen. Der Vorteil der nationalen Behörden wird über den Fünfjahreszeitraum hinaus bestehen bleiben; die Einsparungen von Krankenhauskosten werden auf 0,2 Mio. bis 1,5 Mio. EUR über fünf Jahre geschätzt.

Welche Kosten entstehen bei Umsetzung der bevorzugten Option?

Insgesamt ist bei der Durchführung der Vereinbarung nicht mit erheblichen Mehrkosten zu rechnen. Einige Kosten werden nur einmal anfallen (Kosten der Übertragung der Vereinbarung in nationales Recht), andere wiederum regelmäßig (Kosten im Zusammenhang mit dem regelmäßig zu erneuernden ärztlichen Zeugnis, Kosten der Heimschaffung usw.). Die Kosten sind je nach Mitgliedstaat unterschiedlich hoch, je nachdem, inwiefern die nationalen Rechtsvorschriften bereits mit der Vereinbarung im Einklang stehen.

Frankreich ist der einzige EU-Mitgliedstaat, der das Übereinkommen ratifiziert hat. Einige Mitgliedstaaten (BE, DE, DK, EE, EL, FI, HR, LT, LV, NL und PL) halten die meisten Bestimmungen der Vereinbarung bereits ein, deshalb werden sich die Kosten dieser Mitgliedstaaten in Grenzen halten. Spanien, Portugal, Italien und das Vereinigte Königreich werden einige Aspekte ihres Rechts ändern müssen (ärztliches Zeugnis, Recht auf Heimschaffung). Die pro Arbeitnehmer oder pro Unternehmen gerechneten Kosten der Mitgliedstaaten, die ihr nationales Recht werden ändern müssen, werden jedoch im Hinblick auf das Ziel insgesamt verhältnismäßig bleiben. Die Kosten der Heimschaffung werden auf 10 000 EUR pro Heimschaffung und somit auf 0,1 Mio. EUR jährlich geschätzt. Die Kosten für die ärztlichen Zeugnisse werden schätzungsweise 0,5 Mio. EUR pro Jahr betragen.

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

Beinahe 90 % der Unternehmen in diesem Sektor sind Kleinstunternehmen mit nur einem Fahrzeug. Obwohl nur wenige Daten vorliegen, kann angenommen werden, dass diese Fahrzeuge zum großen Teil von ihrem Eigner (für den die Vereinbarung nicht gilt) oder von einem Schiffsführer und einem oder zwei Selbständigen oder Angestellten betrieben werden.

Die Auswirkungen auf kleine Unternehmen werden sich auf Unternehmen mit Angestellten oder auf Unternehmen beschränken, in denen Selbständige und Angestellte zusammenarbeiten. Da sich die Vereinbarung quantitativ und qualitativ nur begrenzt auf die Unternehmen auswirken wird (auch wenn sie sich unweigerlich stärker auf KMU auswirkt), dürfte sich die Wettbewerbsfähigkeit nicht verringern. Außerdem räumt die Vereinbarung den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, die Vereinbarung für bestimmte Gruppen von Fischern oder Fahrzeugen schrittweise über einen Zeitraum von fünf Jahren durchzuführen.

Wird es spürbare Auswirkungen auf nationale Haushalte und Behörden geben?
Für die nationalen Behörden wird eine Reduzierung der Inzidenz der Arbeitsunfälle, Berufskrankheiten und arbeitsbedingten Verletzungen niedrigere Ausgaben für soziale Sicherheit und Gesundheitsversorgung bedeuten. Abgesehen von den Einsparungen bei den Krankenhauskosten (s. o.) sind die Einsparungen bei den Behandlungskosten für Arbeitsunfälle, arbeitsbedingte Verletzungen und Berufskrankheiten schwer zu beziffern.
Wird es andere spürbare Auswirkungen geben?
Da sich die Vereinbarung quantitativ nur begrenzt auf die Unternehmen auswirken wird, ist nicht mit Auswirkungen auf die Verbraucher zu rechnen, was den Fischpreis angeht. Ein Verlagerungseffekt, d. h. der verstärkte Rückgriff auf Selbständige, ist nicht zu erwarten.
D. Folgemaßnahmen
Wann wird die Politikmaßnahme überprüft?
Die Europäische Kommission wird nach Konsultation der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer auf EU-Ebene die Umsetzung der Richtlinie zur Durchführung der Vereinbarung verfolgen. Die Europäische Kommission wird die Richtlinie zur Durchführung der Vereinbarung fünf Jahre nach ihrem Inkrafttreten bewerten.