

Brüsszel, 2016.5.13.
SWD(2016) 153 final

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

A HATÁSVIZSGÁLAT VEZETŐI ÖSSZEFOGLALÓJA

amely a következő dokumentumot kíséri

**Javaslat
AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS IRÁNYELVE**

**a munkájuk során rákkeltő anyagokkal és mutagénekkel kapcsolatos kockázatoknak
kített munkavállalók védelméről szóló 2004/37/EK irányelv módosításáról**

{COM(2016) 248 final}

{SWD(2016) 152 final}

Vezetői összefoglaló

Hatásvizsgálat a rákkeltő anyagokkal és mutagénekkal foglalkozó irányelv módosítására irányuló javaslatról, melynek célja, hogy új, „munkafolyamatok során keletkező anyagokat” azonosítson és kötelező foglalkozási expozíciós határértékeket állapítson meg, illetve felülvizsgálja a meglévőket.

A. Cselekedni kell

Miért? Milyen problémát kell megoldani?

A bizonyos vegyi anyagoknak való munkahelyi expozíció rákot okozhat, amely a foglalkozási eredetű halálesetek leggyakoribb oka az EU-ban. A munkavállalóknak e kockázatokkal szembeni védelme érdekében az EU elfogadta a rákkeltő anyagokról és a mutagénekről szóló irányelvet, amely meghatározza a rákkeltő vegyi anyagoknak való expozíció megszüntetésére, illetve korlátozására irányuló intézkedéseket, és foglalkozási expozíciós határértékeket is magában foglal. Az említett irányelv ma már azonban elavultnak számít, hiszen a legújabb tudományos eredmények figyelembevételével nélkül íródott. A Bizottság nemrégiben tudományos és gazdasági szempontból felmérte 25 olyan, elsődleges fontosságúnak tekintett vegyi anyag hatásait, amelyek szerte az EU-ban összesen mintegy 20 millió munkavállaló van kitéve. A hatásvizsgálat ezek közül 13 anyagra tér ki, mivel az ezekkel kapcsolatos adatok már hiánytalanul rendelkezésre állnak. A tagállamok a szóban forgó anyagok némelyikével kapcsolatban bevezettek ugyan foglalkozási expozíciós határértékeket, de ezek igen eltérőek, és néha túl magasak ahhoz, hogy valódi védelmet nyújtsanak a munkavállalóknak.

A munkahelyen szerzett rákos megbetegedések az egész gazdaságban éreztetik hatásukat, hiszen (ideiglenesen vagy véglegesen) csökkentik a munkaerő-kínálatot, és megterhelik az államháztartást, azon – elvileg elkerülhető – közkiadások révén, amelyeket egészségügyi ellátásra, rokkantsági ellátásra, korhatár előtti öregségi nyugdíjakra és egyéb ellátásokra kell fordítani. A munkavállalók és családtagjaik számára a rák nemcsak jelentős életminőség-romlást eredményez, hanem az egészségügyi ellátásra fordított közvetlen költségeket, valamint a jelenlegi és jövőbeni fizetések elmaradása miatt közvetett anyagi veszteségeket is okoz. A vállalkozások oldalán pedig a személyzet helyettesítése, a termelékenységszökkenés, valamint a munkahelyi ártalmak ellensúlyozására fizetett veszélyességi bérpótlékok jelentenek pluszköltségeket, ami versenyképességükre is rossz hatással van.

Mi a kezdeményezés várható eredménye?

A kezdeményezés három célkitűzést követ:

- csökkenteni a munkavállalók rákkeltő vegyi anyagoknak való foglalkozási expozícióját az EU-ban,
- hatékonyabbá tenni az uniós jogi keretet,
- tisztább helyzetet és kiegyenlítettebb versenyfeltételeket teremteni a gazdasági szereplők számára.

Milyen hozzáadott értéket képvisel az uniós szintű fellépés?

Mivel az azonosított rákkeltő anyagokra vonatkozóan tagállami szinten meghatározott foglalkozási expozíciós határértékek eltérőek, nem biztosított az EU-ban foglalkoztatott összes munkavállaló minimális védelmi szintje a foglalkozási expozícióból eredő kockázatokkal szemben. A jelenlegi helyzet miatt a versenyfeltételek sem egyenlők: az alacsonyabb szintű védelmet nyújtó határértékeket előíró tagállamokban tevékenykedő cégek versenyelőnyvel bírnak. A tagállami intézkedések magukban nem elégségesek e problémák megoldásához, ezért e cél elérése érdekében, valamint az EUSZ 5. cikkének (3) bekezdése értelmében uniós szintű fellépés tűnik szükségesnek.

B. Megoldások

Milyen jogalkotási és nem jogalkotási szakpolitikai lehetőségek merültek fel? Van-e javasolt megoldás? Miért?

A kutatókkal, munkáltatókkal, munkavállalókkal és a tagállamok képviselőivel folytatott megbeszéléseket követően javaslatok kerültek kidolgozásra a 13 vegyi anyag foglalkozási expozíciós határértékeire vonatkozóan. A legtöbb anyag kapcsán szigorúbb és kevésbé szigorúbb lehetőségek is megfontolás tárgyát képezték. Néhány vegyi anyag esetében (pl. króm(VI)-vegyületek, keményfapor, belélegezhető kristályos szilícium-dioxid) a vártnál súlyosabb hatások rajzolódtak ki. Más anyagok (pl. 2-nitropropán és akrilamid) tekintetében az alapforgatókönyv (azaz a további intézkedések elmaradása) esetén, illetve az uniós foglalkozási expozíciós határérték megállapítása várható költségek és hasznok egészen hasonlóak voltak.

A rákkeltő anyagoknak a munkahelyeken való teljes körű betiltása is a vizsgált lehetőségek között szerepelt, de ez az intézkedés aránytalanul tűnt, ezért nem vizsgálták tovább. Noha a REACH-rendelet és a rákkeltő anyagokról és mutagénekről szóló irányelv kiegészíti egymást, a rákkeltő vegyi anyagoknak való munkahelyi expozíciót a leghatékonyabban az utóbb említett irányelvvel lehet szabályozni. Az ágazatonként, iparáganként, illetve felhasználásonként más és más határértékek megállapításának lehetőségét szintén el kellett vetni, mivel a jelenlegi jogi keret nem biztosít jogalapot az efféle rendelkezések számára. A vizsgált lehetőségek között voltak nem jogalkotási jellegű szakpolitikai megoldások is, így pl. az irányelv végrehajtását támogató iránymutatás kidolgozása, illetve az önszabályozás. Végül azonban az a döntés született, hogy ezek az

intézkedések magukban nem lennének alkalmasak arra, hogy a feltárt problémák megoldását érdemben elősegítsék. Az érdekelt felek számára úgy lehetne a leghatékonyabban jogbiztonságot teremteni, ha az irányelv világosan felsorolná az érintett vegyi anyagokat a megfelelő foglalkozási expozíciós határértékekkel együtt, mert ez lehetővé tenné a rákkeltő vegyi anyagoknak való foglalkozási expozíció kockázatának kezelését.

Ki melyik lehetőséget támogatja?

A munkahelyi biztonsági és egészségvédelmi tanácsadó bizottságban képviselt szociális partnerek és tagállamok mellett vannak, hogy a belélegezhető kristályos szilícium-dioxid is kerüljön fel a munkafolyamatok során keletkező anyagok irányelvben foglalt listájára, és szorgalmazzák az általuk javasolt határértékek elfogadását. Eltérő álláspontok esetén a munkavállalók általában az alacsonyabb (azaz nagyobb védelmet nyújtó), a munkáltatók pedig a magasabb (vagyis kevesebb költséggel járó) határértékek mellett kardoskodtak. A kristályos szilícium-dioxidnak a munkafolyamatok során keletkező rákkeltő anyagok közé való felvétele kapcsán néhány ágazat aggályainak adott hangot mind a kockázatkezelési előírások ezzel járó módosításai, mind az ömlesztett áru formáját öltő megfelelő termékek (pl. homok vagy egyéb szilícium-dioxid-termékek) „rákkeltőként” való megbélyegezése miatt. Az elemzés kifejti ezeket a tényezőket is.

C. A javasolt megoldás hatásai

Melyek a javasolt megoldás előnyei (ha nincs ilyen, akkor a főbb lehetőségei)?

A választott szakpolitikai lehetőségek előnye, hogy nagymértékben csökkentik a foglalkozási eredetű rákos megbetegedések és halálesetek számát. Óvatos becslés szerint a kezdeményezés révén mintegy 100 ezer életet meg lehetne menteni, és ritkábban fordul majd elő, hogy romlik a munkavállalók és családjaik életminősége a munkavégzéssel összefüggő rákos megbetegedések miatt. A rákkal kapcsolatos egyéni egészségügyi ellátás szintjén közvetlen és közvetett költségek is megtakaríthatók. A szociális ellátórendszereknek is előnyére válik, hogy kevesebbet kell a rákos megbetegedések kezelésére és ehhez kapcsolódóan a munkaerő-piaci inaktivitásra/korai nyugdíjba vonulásra és a foglalkozási megbetegedésekkel kapcsolatos kártalanításra fordítani. A munkáltatók oldalán pedig pozitívként jelentkezik, hogy kisebb méreteket ölt a munkavállalók munkavégzéssel összefüggő betegségek miatti elvesztése és költséges helyettesítése, tehát a termelékenységcsökkenés alacsonyabb szintű. A Bizottság szolgálatainak megbízásában végzett egyik tanulmány szerint a legnagyobb haszon attól remélhető, ha a kristályos szilícium-dioxiddal 0,1 mg/m³, a króm(VI)-vegyületekre pedig 0,025 mg/m³ foglalkozási expozíciós határértéket vezetnek be. 2010 és 2069 között várhatóan kb. 99 ezer, kristályos szilícium-dioxiddal kapcsolatos rákos megbetegedés kerülhető el, aminek pénzben kifejezett értéke 34 milliárd és 89 milliárd EUR közé tehető. A króm(VI)-ot illetően a javasolt megoldásnak köszönhetően ugyanebben az időszakban valószínűleg mintegy 1800 esetben lesz megelőzhető a rák (ami 591 millió–1,7 milliárd EUR megtakarítással járhat). A foglalkozási expozíciós határérték bevezetése a választott lehetőségnek megfelelően a többi anyag vonatkozásában pedig várhatóan a következő fő pénzügyi előnyökkel jár: keményfapor (12–54 millió EUR), vinilklorid (1–4 millió EUR), o-toluidin (1,3–10,1 millió EUR), hidrazin (0,01–0,05 millió EUR), tűzálló kerámiaszálak (1,1–3,4 millió EUR).

Mekkora költségekkel jár a javasolt megoldás (ha nincs ilyen, akkor a főbb lehetőségek)?

Néhány rákkeltő anyag esetében a választott lehetőség a vállalkozások működési költségeire is hatással lesz, mivel új védelmi és megelőzési intézkedéseket kell bevezetniük. Ez a króm(VI)-vegyületek és a kristályos szilícium-dioxid esetében fokozottan érvényes. A kristályos szilícium-dioxiddal kapcsolatban a becslések szerint az ágazatban 2069-ig összesen 3,5 milliárd EUR értékű beruházásra lesz szükség ahhoz, hogy a 0,1 mg/m³ expozíciós szint betartható legyen. A többi rákkeltő anyagot illetően a vállalkozások (ideértve a kis és közepes vállalkozásokat is) működési költségeire gyakorolt hatás minimális lesz, mert a teljes megfeleléshez csak kisebb kiigazításokat kell végezni. A választott lehetőségekből álló intézkedéscsomag nem jár kiegészítő tájékoztatási kötelezettséggel, nem növeli a vállalkozások adminisztratív terheit, és minden valószínűség szerint különösebb környezeti költségeket sem von maga után.

Hogyan érinti mindez a vállalkozásokat, a kis- és középvállalkozásokat és a mikrovállalkozásokat?

A vállalkozások számára a jogi helyzet világosabbá, a versenyfeltételek pedig kiegyenlítettebbé válnak. Az e hatásvizsgálatban tárgyalt anyagok esetében gyakori, hogy nemzeti szinten már megállapítottak rájuk foglalkozási expozíciós határértéket (de előfordulhat, hogy tagállamonként más és más értékeket). E kezdeményezés keretében bevezetésre kerülő foglalkozási expozíciós határértékek azokra a vállalkozásokra semmilyen hatással nem lesznek, amelyek olyan uniós tagállamokban tevékenykednek, ahol a nemzeti szinten megállapított határértékek egyenlők vagy alacsonyabbak (azaz szigorúbbak) a javasolt értékeknél. Nem léptetnek életbe enyhébb szabályrendszert a kkv-kra vonatkozóan sem: a rákkeltő anyagokra és mutagénekre vonatkozó kötelezettségek alól ők sem kapnak felmentést, mivel így a munkavállalók védelmének szintje egyenlőtlen lenne, hiszen a vállalat méretétől függene. A legnagyobb hatás a kkv-k szintjén azokban a várhatóan fokozott expozícióval járó helyzetekben jelentkezik, amelyekben a munkavállalók kristályos szilícium-dioxidnak és króm(VI)-nak vannak kitéve.

Jelentős lesz-e a nemzeti költségvetésekre és közigazgatásokra gyakorolt hatás?

Míg a jelen helyzetben a veszélyes anyagoknak kitett munkavállalóknak tetemes gazdasági költségekkel kell számolniuk, a kiválasztott lehetőség a tagállamok szociális ellátórendszereinek szintjén közvetve jelentkező pénzügyi veszteségeket is mérsékeli. A közigazgatási szervek adminisztratív és végrehajtási költségei az egyes vegyi anyagok jelenlegi státuszától függően eltérőek lehetnek a különböző tagállamokban, de a várakozások szerint nem lesznek számottevők. Ezenkívül az uniós szintű foglalkozási expozíciós határértékek bevezetése esetén csak korlátozott mértékben lesz szükség a tagállamok által külön-külön végzett tudományos elemzésekre.

Lesznek-e egyéb jelentős hatások?

A választott lehetőség végrehajtása kedvező hatással lesz a belső piacon folyó versenyre. A kezdeményezés tárgykörébe tartozó anyagok vonatkozásában a foglalkozási expozíciós határértékek uniós szinten történő megállapítása csökkentené a versenytorzulást azon cégek között, melyek különféle nemzeti határértékeket alkalmazó tagállamokban tevékenykednek. Mivel az EU kereskedelmi partnerei is nagyrészt a javaslatban szereplőkhöz hasonló foglalkozási expozíciós határértékek alkalmaznak, nem valószínű, hogy a javaslat az uniós cégek külső versenyképességére jelentős hatást gyakorolna. Az alapjogok terén is előrelépés várható – különösen ami a 2. cikket (az élethez való jog) és a 31. cikket (a munkavállalók egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó tisztességes és igazságos munkafeltételek) illeti.

D. Nyomon követés

Mikor kerül sor a szakpolitika felülvizsgálatára?

A rákkeltő anyagokról és mutagénekről szóló felülvizsgált irányelv hatékonyságát az EU munkahelyi biztonsági és egészségvédelmi stratégiai keretének következő értékelésekor mérik fel, a 89/391/EGK irányelv 17a. cikkének megfelelően. Megjegyzendő, hogy a munkahelyi biztonsággal és egészségvédelemmel kapcsolatos uniós vívmányok folyamatban lévő utólagos (a 2007–2012-es időszakot felölelő) értékelésének eredményeként a nyomonkövetési és értékelési mechanizmusok módosulhatnak.