



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 10.1.2017
SWD(2017) 8 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK DODATNE OCENE UČINKA

Spremni dokument

Predlog za direktivo Evropskega parlamenta in Sveta

o spremembi Direktive 2004/37/ES o varovanju delavcev pred nevarnostmi zaradi izpostavljenosti rakotvornim ali mutagenim snovem pri delu

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

Povzetek
Ocena učinka nadaljnega predloga za spremembo prilog k direktivi o rakotvornih in mutagenih snoveh
A. Nujnost ukrepanja
Zakaj? V čem je težava?
Izpostavljenost nekaterim kemijskim dejavnikom na delovnem mestu lahko povzroči raka, ki je najpogostejši vzrok smrti, povezanih z delovnim mestom, v EU. Vsako uro v EU-28 za rakom zaradi pretekle izpostavljenosti rakotvornim snovem pri delu umre 7 do 12 ljudi. Da bi delavce zaščitili pred takšnimi tveganji, je EU sprejela direktivo o rakotvornih in mutagenih snoveh, ki določa ukrepe, ki jih je treba sprejeti za odpravo ali omejitev izpostavljenosti rakotvornim kemijskim dejavnikom, in vključuje mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost. Vendar je navedeno direktivo treba posodobiti. Komisija je opravila znanstveno in gospodarsko oceno za 25 prednostnih kemijskih dejavnikov, ki jim je izpostavljenih približno 20 milijonov delavcev v EU. Od teh je bilo 13 dejavnikov zajetih v prejšnji predlog Komisije (COM(2016) 248) in priloženo oceno učinka (IA) (SWD(2016) 152). Ta dopolnilna ocena učinka uporablja isto metodologijo tudi za druge snovi.
Kaj naj bi prinesla ta pobuda?
Pobuda ima tri specifične cilje: • nadaljnje izboljšanje zaščite pred poklicno izpostavljenostjo kemijskim rakotvornim snovem v Evropski uniji; • povečanje učinkovitosti okvira EU z njegovo posodobitvijo na podlagi strokovnega znanja; • zagotovitev večje jasnosti in lažjega izvajanja ter prispevanje k ustvarjanju enakih konkurenčnih pogojev za gospodarske subjekte z zmanjšanjem razlik na nacionalni ravni varstva.
Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU?
Skladnost in izvrševanje določb direktive o rakotvornih in mutagenih snoveh ter s tem varstvo delavcev je mogoče olajšati in izboljšati z opredelitvijo in uvrstitvijo rakotvornih snovi na delovnem mestu med snovi, ki nastajajo pri postopku, v Prilogi I k Direktivi ter s spremembo obstoječih ali uvedbo novih mejnih vrednosti za poklicno izpostavljenost iz Priloge III k Direktivi. Z zagotavljanjem ustreznih skupnih opredelitev snovi, ki nastajajo pri postopku, ter znižanjem obstoječih nacionalnih mejnih vrednosti in zapolnitvijo vrzeli neobstoječih nacionalnih mejnih vrednosti lahko ukrepi EU prispevajo k nadaljnji krepitvi minimalne osnove varovanja vseh delavcev EU pred tveganji, ki nastajajo zaradi poklicne izpostavljenosti rakotvornim snovem. Konkurenčne razlike med podjetji s sedežem v državah članicah z različnimi nacionalnimi mejnimi vrednostmi je mogoče zmanjšati z določitvijo jasnih posebnih minimalnih zahtev za varstvo delavcev v obliki evropskih mejnih vrednosti za te snovi. Samo ukrepi, ki jih sprejmejo posamezne države članice, ne morejo obravnavati teh vprašanj, zato se za dosego tega cilja zdi potrebno ukrepati na ravni EU, kot je skladno s členom 5(3) PEU.
B. Rešitve
Katere zakonodajne in nezakonodajne možnosti politike so bile upoštevane? Ali ima katera od njih prednost? Zakaj?
Številne možnosti v zvezi z zajetimi rakotvornimi snovmi so bile ugotovljene in opuščene. Prepoved teh snovi na delovnem mestu se je štela za nesorazmerno, zanašanje na nezakonodajne smernice ali samourejanje pa ne bi moglo znatno prispevati k reševanju ugotovljenih težav. Predlogi za zakonodajne možnosti glede sedmih od 12 rakotvornih snovi (mejne vrednosti v Prilogi III in/ali vključitev v Prilogo I) so temeljili na izidih razprav med znanstveniki, delodajalci, delavci in predstavniki držav članic. Za večino rakotvornih snovi so bile obravnavane tudi strožje in manj stroge možnosti. Obdržane možnosti se štejejo za dopolnilne, v številnih primerih pa tudi kot dodana vrednost obstoječim ukrepom iz uredbe REACH. Pravno varnost za zainteresirane strani je najlažje doseči z jasno navedbo kemijskih dejavnikov v okviru direktive o rakotvornih in mutagenih snoveh, skupaj z mejnimi vrednostmi za poklicno izpostavljenost, ki omogočajo upravljanje tveganja poklicne izpostavljenosti rakotvornim kemijskim snovem. Kar zadeva preostalih pet rakotvornih snovi (izpušni plini iz dizelskih motorjev, prah in dim, ki nastaneta pri postopku obdelovanja gume, berilij in anorganske berilijeve spojine, 4,4'-metilen-bis-(2 kloranilin) (MOCA) in heksaklorobenzen), ukrepi s spremembo direktive o rakotvornih in mutagenih snoveh na tej stopnji mirujejo zaradi pravnih pomislekov ali neenotnih stališč znotraj Svetovalnega odbora za varnost in zdravje pri delu.
Kdo podpira katero možnost?
Socialni partnerji in države članice, zastopani v Svetovalnem odboru za varnost in zdravje pri delu, podpirajo vse izbrane možnosti. Na splošno je bila pri razhajajočih se stališčih težava v tem, da so delavci zagovarjali ukrepe, ki jim „nudijo več zaščite“, delodajalci pa ukrepe, ki so zanje „manj obremenilni“. Socialni partnerji se niso v celoti strinjali z obravnavano vključitvijo izpušnih plinov iz dizelskih motorjev ter prahu in dima, ki nastaneta pri postopku obdelovanja gume, med rakotvorne snovi na delovnem mestu, ki nastanejo pri postopku, zaradi česar na tej stopnji v zvezi s temi snovmi ni predlagan noben ukrep.
C. Učinki prednostne možnosti

Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?
Koristi prednostne možnosti politike bodo vključevale večjo zaščito za približno 4 milijone delavcev ter jasnost za delodajalce in izvršilne organe. Druge koristi, ki se lahko pričakujejo, so dodatno zmanjšanje števila rakavih obolenj, povezanih z delovnim mestom, in smrtnih primerov ter primerov poslabšanja kakovosti življenja delavcev in njihovih družin, kot tudi neposredni in posredni prihranki pri stroških zdravstvenega varstva posameznikov. Sistemi socialne varnosti bodo imeli koristi od znižanja stroškov za zdravljenje raka ter od nižjih stroškov, povezanih z neaktivnostjo ali zgodnjo upokojitvijo in nadomestili za poklicne bolezni. Delodajalci bodo najverjetneje imeli koristi od zmanjšane odsotnosti z dela in manjše izgube produktivnosti. Sodeč po študiji, opravljeni za Komisijo, gre glavne koristi pričakovati od vključitve „mineralnih olj kot odpadnih motornih olj“ v direktivo o rakotvornih in mutagenih snoveh na seznam „snovi, ki nastajajo pri postopku“, kar naj bi rešilo 880 življenj in prineslo 90 000 primerov rakavih obolenj manj, finančna korist za zdravstveni sistem pa naj bi zahvaljujoč posledičnemu zmanjšanju zdravstvenih stroškov v naslednjih 50 letih znašala med 0,3 in 1,6 milijarde EUR. Uvedba določb v zvezi z mejnimi vrednostmi za poklicno izpostavljenost v primeru vdihavanja trikloroetilena in njegovega prehajanja prek kože naj bi rešila 390 življenj in prinesla finančno korist za zdravstveni sistem v višini med 118 in 430 milijoni EUR.
Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?
Za nekatere rakotvorne snovi bo prednostna možnost vplivala na stroške poslovanja podjetij, ki bodo morala uvesti dodatne zaščitne in preventivne ukrepe. To bo zlasti veljalo za trikloroetilen in mineralna olja kot odpadna motorna olja, v zvezi s katerimi se skupni stroški izbrane možnosti za industrijo do leta 2069 ocenjujejo na 154 do 257 milijonov EUR za trikloroetilen in 46 do 918 milijonov EUR za mineralna olja kot odpadna motorna olja. Sveženj prednostnih možnosti ne bo pomenil nobene dodatne obveznosti glede obveščanja, niti ne bo povzročil povečanja upravnih bremen za podjetja in verjetno ne bo prinesel nobenih večjih okoljskih stroškov.
Kakšen bo vpliv na podjetja, MSP ter mikropodjetja?
Podjetja bi imela koristi zaradi večje jasnosti. Pričakuje se, da ne bo nikakršnih vplivov na podjetja s sedežem v državah članicah, v katerih so nacionalne mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost bodisi enake bodisi nižje (strožje) kot predlagane vrednosti. Za MSP niso bili predvideni nikakršni manj strogi režimi, saj niso izvzeta iz obveznosti direktive o rakotvornih in mutagenih snoveh, ker bi to privedlo do neenakega varstva delavcev, odvisnega od velikosti podjetja. Najznatnejši stroški, povezani s prednostnimi možnostmi, so stroški naložb v zaprte sisteme za uporabo trikloroetilena, ki zaradi zahtev glede stroškov kapitala za MSP pomenijo veliko večjo obremenitev kot za večja podjetja. Po drugi strani pa naj bi te naložbe v zaprte sisteme že tako ali tako bile opravljene, in sicer v skladu z določbami direktive EU o emisijah topil (1999/13/ES), prostovoljno listino Evropskega združenja za klorirana topila o odgovorni uporabi ter zlasti avtorizacijo v skladu z uredbo REACH. Podjetja lahko uporabijo nadomestne snovi, da bi se izognila stroškom zaprtega sistema, ali zvišajo cene. Deset držav članic je do zdaj uvedlo enakovredne nacionalne mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost, ki so nižje ali enake kot predlagana vrednost za trikloroetilen, kar kaže, da bi zadevni sektorji morali biti sposobni pokriti dodatne stroške.
Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?
Trenutni položaj povzroča precejšnje gospodarske stroške delavcem zaradi njihove izpostavljenosti nevarnim snovem, sveženj prednostnih možnosti pa zmanjšuje tudi posredne finančne izgube za sisteme socialne varnosti držav članic. Upravni stroški in stroški izvajanja za javne uprave se bodo razlikovali glede na trenutno stanje vsakega od kemijskih dejavnikov v vsaki državi članici, vendar se pričakuje, da ti stroški ne bodo znatni. Poleg tega se prihranki stroškov pričakujejo tudi zaradi določitve mejnih vrednosti za poklicno izpostavljenost na ravni EU, ki bo omejila potrebo po izvedbi ločenih znanstvenih analiz v posameznih državah članicah.
Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke?
Izvajanje svežnja prednostnih možnosti bi imelo pozitiven učinek na konkurenco na notranjem trgu, saj bi prispevalo k zmanjšanju konkurenčnih razlik med podjetji s sedežem v državah članicah z različnimi nacionalnimi ravni varstva, olajšalo njihovo skladnost s predpisi in izvrševanje, ter prispevalo k izboljšanju življenjskih razmer in delovnih pogojev ter učinkovitosti za podjetja in nacionalne sisteme socialne varnosti. Izbrana možnost ne bi smela imeti znatnega učinka na zunanjo konkurenčnost podjetij EU. V večini primerov izbrane možnosti spadajo v spodnjo lestvico enakovrednih ukrepov v državah zunaj EU, kar nakazuje, da so ti ukrepi uresničljivi, da odražajo razpoložljive dobre prakse in da so obenem ambiciozni, saj je njihov cilj določiti visoke standarde varstva delavcev na mednarodni ravni. Učinek na temeljne pravice je pozitiven, zlasti kar zadeva člen 2 (pravica do življenja) in člen 31 (pravica do poštenih in pravičnih delovnih pogojev, ki spoštujejo delavčevo zdravje, varnost in dostojanstvo).
D. Spremljanje
Kdaj se bo politika pregledala?
Učinkovitost predlagane revizije direktive o rakotvornih in mutagenih snoveh bi se ugotavljala v okviru ocene okvira EU za varnost in zdravje pri delu, kot je predvideno v členu 17a Direktive 89/391/EGS. Naslednji postopek naknadnega ocenjevanja (2012–2017) bi določil izhodiščne vrednosti (referenčno vrednost),

ocena praktičnega izvajanja predlaganih sprememb pa bi lahko temeljila na naslednjem obdobju (2017–2022).