

Juli 2016

Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Karzinogene oder Mutagene bei der Arbeit

Folgenabschätzung (SWD (2016) 152 final, SWD (2016) 153 (Zusammenfassung)) zum Vorschlag der Kommission 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(2016) 248 final)

Hintergrund

Mit diesem Dokument soll eine erste Bewertung der Stärken und Schwächen der Folgenabschätzung (FA) zu dem oben genannten Vorschlag abgegeben werden, der am 13. Mai 2016 angenommen und an den Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten des Europäischen Parlaments weitergeleitet wurde. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) führt Krebs in den am meisten entwickelten Ländern als zweithäufigste Todesursache an. Im Jahr 2013 habe es in der EU schätzungsweise 1,314 Mio. durch Krebs verursachte Todesfälle gegeben. Nach Aussage in der FA seien 102 500 Todesfälle in der EU auf arbeitsbedingte Krebserkrankungen zurückzuführen gewesen; Krebs sei die häufigste arbeitsbedingte Todesursache in der EU, auf die in der EU 53 % der jährlichen arbeitsbedingten Todesfälle entfielen (FA, S. 8). In der Tat seien etwa 20 Millionen Arbeitnehmer in der EU Karzinogenen am Arbeitsplatz ausgesetzt. Arbeitnehmer in der EU würden gegenwärtig durch die Richtlinie 2004/37/EG über Karzinogene und Mutagene (KM-Richtlinie) vor krebserregenden chemischen Stoffen geschützt. Bei dieser handele es sich um eine von 24 Richtlinien, die zur Rahmenrichtlinie 89/391/EWG über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit (Rahmen für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz) gehören. Im Jahr 2014 habe die Kommission den strategischen Rahmen der EU für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2014–2020 (strategischer Rahmen der EU für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz)¹ herausgegeben. Gegenwärtig führe sie für den Zeitraum 2007–2012 in 27 Mitgliedstaaten im Rahmen ihres Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung im Hinblick auf eine verbesserte Umsetzung des Rahmens eine Ex-post-Bewertung des Rahmens für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz durch (FA, S. 25). In seiner [Entschließung](#)² vom 25. November 2015 zu dem strategischen Rahmen der EU für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz habe das Europäische Parlament seine früheren Aufforderungen³ an die Kommission zur Überarbeitung der KM-Richtlinie wiederholt und darin betont, wie wichtig es sei, die Arbeitnehmer vor karzinogenen, mutagenen und reproduktionstoxischen Stoffen⁴ zu schützen. Eine

¹ COM(2014) 332 final, Brüssel, 6.6.2014. Die Juncker-Kommission habe zudem das Ziel vorgegeben, in Europa in sozialen Fragen ein AAA-Rating zu erreichen, mit dem unter anderem die Gesundheit der Arbeitnehmer im Verlauf ihres gesamten Erwerbslebens gefördert werden soll.

² Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. November 2015 zu dem strategischen Rahmen der EU für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2014–2020 (2015/2107(INI)).

³ Im Jahr 2013 habe das Europäische Parlament die Kommission aufgefordert, einen überarbeiteten Vorschlag vorzulegen; siehe Scholz, Nicole: [Limits on exposure to carcinogens and mutagens at work](#), Legislativbriefing des EPRS, Juni 2016, S. 3.

⁴ Am Ende der Konsultationen mit den Interessenträgern habe es keine Einigung bezüglich der Notwendigkeit zur Aufnahme von reproduktionstoxischen Stoffen in die KM-Richtlinie gegeben, wenngleich deren Aufnahme von den Arbeitnehmern befürwortet worden sei (FA, S. 93). Die Kommission habe daher die RPA-Studie 2010 in die Wege geleitet, um zu bewerten, ob sie aufgenommen werden sollten (FA, S. 95). Aber diese habe keine hinreichenden Belege

Überarbeitung der KM-Richtlinie wurde in die Arbeitsprogramme der Kommission für die Jahre 2011, 2012 und 2016 aufgenommen.

Im Rahmen für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz würden allgemeine Ziele vorgegeben, um die Risiken für die Sicherheit und Gesundheit von Arbeitnehmern zu beseitigen und auf ein Minimum zu senken. Die KM-Richtlinie enthalte Bestimmungen zu Karzinogenen, zu denen Grenzwerte für die Exposition am Arbeitsplatz (Occupational Exposure Limit, OEL) für die aufgeführten Karzinogene oder Mutagene gehören würden, sofern dies möglich sei. Darin werde ebenfalls erklärt, dass Arbeitgeber „die mit der Exposition gegenüber bestimmten Karzinogenen [...] verbundenen Risiken für Arbeitnehmer ermitteln und bewerten und die Exposition im Falle von Risiken vermeiden“ müssen. Die Substitution durch ein nicht oder weniger gefährliches Verfahren bzw. einen nicht oder weniger gefährlichen chemischen Arbeitsstoff sei erforderlich, sofern dies möglich sei. Wenn die Substitution nicht möglich sei, so müssten diese in einem geschlossenen System hergestellt und verwendet werden. Sollte dies technisch nicht möglich sein, „so ist die Exposition der Arbeitnehmer auf das Geringste technisch mögliche Niveau zu senken“ (Pflicht zur Minimierung gemäß Artikel 5 der KM-Richtlinie) (FA, S. 10). Diese Bestimmungen würden für die 1 017 chemischen Arbeitsstoffe gelten, die im Rahmen der EU-Verordnung über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung (Classification, Labelling and Packaging, CLP)⁵ als „Kategorie 1“ eingestuft würden, und für jeglichen chemischen Arbeitsstoff, der im EU-Markt in Verkehr gebracht werde. Mit der aktuellen Initiative würden für 13⁶ von 25 wichtigen Arbeitsstoffen, die von nationalen und/oder internationalen Behörden und Institutionen als krebserregend eingestuft worden seien, OEL eingeführt (FA, S. 7). Nach Aussage in der FA sei für die verbleibenden 12 Arbeitsstoffe eine weitere Analyse der Kosten und Nutzen erforderlich und folglich würden diese in einer weiteren Folgenabschätzung vorgestellt (FA, S. 8).

Problemstellung

Das Hauptproblem, das in der FA genannt wird, ist die Tatsache, dass Krebs die häufigste Ursache für arbeitsbedingte Todesfälle ist. In der FA werden zwei Faktoren klar aufgezeigt: **marktbedingte Faktoren** und **regulatorische Faktoren**. Im Hinblick auf die marktbedingten Faktoren änderten sich die Muster der Exposition gegenüber chemischen Arbeitsstoffen schnell, da die Entwicklung von Technologien, Rohstoffen und Energiepreisen zu einem vermehrten Einsatz führen könne (FA, S. 10). Anstatt sich lediglich auf eine Beschreibung des Problems zu beschränken, hätte die Kommission weiter ausführen können, in welcher Weise Marktkräfte als Faktor für die erhebliche Exposition von Arbeitnehmern gegenüber Karzinogenen fungieren. Im Hinblick auf die regulatorischen Faktoren enthält die FA einen Verweis auf einen veralteten EU-Rechtsrahmen für Karzinogene und unzureichende nationale OEL. Gegenwärtig sind im Anhang I der KM-Richtlinie fünf verfahrensbedingte Stoffe (PGS)⁷ enthalten. Im Anhang III werden für drei Arbeitsstoffe OEL aufgeführt: Benzol, Vinylchloridmonomer (VCM) und Hartholzstäube (FA, S. 11). Nach Aussage in der FA stünden diese Anhänge nicht mit den wissenschaftlichen Belegen in Einklang, da viele der chemischen Arbeitsstoffe, die im Rahmen der CLP erfasst werden, in Europa nicht länger zum Einsatz kämen (FA, S. 13). Hierauf wird erläutert, dass alveolengängiger kristalliner Siliciumdioxidstaub, ein Karzinogen, nicht im Anhang I enthalten sei; die OEL für Hartholzstäube und VCM im Anhang III seien zu hoch, um Arbeitnehmer damit zu schützen, und der Anhang III müsse grundsätzlich durch die Aufnahme weiterer Arbeitsstoffe aktualisiert werden (FA, S. 13). Die Mitgliedstaaten könnten OEL für chemische Arbeitsstoffe, für die es auf EU-Ebene keine OEL gibt, und nationale OEL, die niedriger (also strenger) als diejenigen auf EU-Ebene sind,

dafür geliefert, dass die Aufnahme dieser chemischen Arbeitsstoffe zu einem größeren Schutz von Arbeitnehmern führen würde. Daher seien sie von dieser Initiative ausgenommen (FA, S. 91).

⁵ Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen. Kategorie 1 sagt aus, dass diese Krebs erzeugen können; 336 gehören zur Kategorie 1A und 681 gehören zur Kategorie 1B, je nachdem ob die Bewertungen auf Nachweisen beim Menschen oder bei Tieren beruhen.

⁶ Dazu zählen: 1,2-Epoxypropan, 1,3-Butadien, Nitropropan, Acrylamid, Hartholzstäube, Chrom-VI-Verbindungen, Ethylenoxid, o-Toluidin, feuerfeste Keramikfasern, alveolengängiger kristalliner Siliciumdioxidstaub, Vinylchloridmonomer, Bromethylen (Vinylbromid) und Hydrazin (FA, S. 19–20).

⁷ PGS bezeichnen gefährliche Stäube, Dämpfe, Gase und Nebenprodukte, die bei Produktionsprozessen entstehen (FA, S. 11).

annehmen. Jedoch bestünden bei diesen Grenzwerten erhebliche Unterschiede, was unterschiedliche Schutzniveaus zur Folge habe, zu einem unzureichenden Schutz für Arbeitnehmer und einem unfairen Wettbewerb zwischen den Wirtschaftsakteuren führe, da Unternehmen mit Sitz in Mitgliedstaaten mit weniger strengen Grenzwerten von einem ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteil profitierten (FA, S. 16). Die Kommission verfolge daher das Ziel, alveolengängigen kristallinen Siliciumdioxidstaub in den Anhang I der KM-Richtlinie aufzunehmen und die OEL für 13 Arbeitsstoffe im Anhang III zu überarbeiten.

In der FA wird ebenfalls beschrieben, welcher Personenkreis vom Problem betroffen sei und in welcher Weise dies der Fall sei (Abschnitt 1.2). Dabei werden die Auswirkungen für Arbeitnehmer (z. B. Gesundheitskosten, Lebensqualität, Verdienstaufschlag usw.), für die Volkswirtschaft (z. B. Belastung der öffentlichen Finanzen und Verringerung des Arbeitskräfteangebots), für die Mitgliedstaaten (z. B. Kosten für die Gesundheitsversorgung, Ersatzleistungen, Vorruhestand, entgangene Steuereinnahmen für die Systeme der sozialen Sicherheit) und für die Unternehmen (z. B. Produktivitätsverlust, verminderte Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Unternehmen) hervorgehoben. Allgemein wären weitere Nachweise für die Annahme, dass beispielsweise fehlende oder zu hohe OEL für Unternehmen einen potenziellen Anreiz zur Neuansiedelung in Mitgliedstaaten mit niedrigeren Standards böten (FA, S. 22), wünschenswert gewesen. Die Entwicklung des Problems ohne Maßnahmen der EU (Basisszenario) wird mit einer Schätzung der Zahl der Todesfälle und Gesundheitskosten im Zeitraum von 2010 bis 2069⁸ je Arbeitsstoff umfassend dargestellt (FA, S. 19).

Ziele des Legislativvorschlags

Das *allgemeine* Ziel bei der Initiative der Kommission bestehe darin, ein hohes Schutzniveau für die Gesundheit und Sicherheit von Arbeitnehmern in der Europäischen Union sicherzustellen und aufrechtzuerhalten (FA, S. 25). Parallel dazu hat die Kommission drei *spezifische* Ziele genannt, bei denen es sich um folgende handelt:

- Schaffung eines zeitgemäßen Schutzes vor der Exposition gegenüber chemischen Karzinogenen am Arbeitsplatz,
- Steigerung der Effektivität des EU-Rahmens durch dessen Aktualisierung auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse,
- Schaffung von mehr Klarheit und gerechteren Wettbewerbsbedingungen für Wirtschaftsakteure (FA, S. 25).

Offenbar sind die Ziele klar und stehen im Einklang mit der Art und Weise, in der das Problem definiert wurde, sowie mit weiteren politischen Maßnahmen der EU (wie beispielsweise dem vorgeannten strategischen Rahmen der EU für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz) und der Grundrechtecharta (Artikel 2 über das Recht auf Leben und Artikel 31 über das Recht auf gerechte und angemessene Arbeitsbedingungen im Hinblick auf die eigene Gesundheit, Sicherheit und Würde) (FA, S. 26).

Umfang der erwogenen Optionen

Die Kommission verwarf sechs politische Optionen⁹ hauptsächlich aus dem Grund, dass sie als ineffektiv eingestuft wurden. Vier Optionen im Zusammenhang mit dem Wert der OEL wurden weiterhin berücksichtigt:

⁸ Der gewählte Zeitraum umfasst 60 Jahre. Der Grund, aus dem dieser Zeitraum gewählt wurde, wird in der FA nicht genannt.

⁹ Hierzu zählten: A) Verbot der Verwendung von karzinogenen chemischen Arbeitsstoffen, B) Selbstregulierung (auf Freiwilligkeit beruhende Vereinbarungen mit der Industrie), C) sektor- oder branchenspezifische OEL, D) Bereitstellung branchenspezifischer wissenschaftlicher Daten ohne Vorgabe von OEL, E) marktbasierende Instrumente F) Regulierung im Rahmen sonstiger EU-Instrumente (REACH) (FA, S. 27–29).

Option 1: „Basisoption“: Beibehaltung des Status quo.

Option 2: Direkte Annahme der OEL, die im Beratenden Ausschuss für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz (Advisory Committee on Safety and Health at Work, ACSH)¹⁰ für jeden der 13 Arbeitsstoffe vereinbart wurden.

Option 3: Annahme von OEL, die niedriger sind, als die vom ACSH für jeden der 13 Arbeitsstoffe empfohlenen und mithin einen größeren Schutz für die Gesundheit der Arbeitnehmer bieten.

Option 4: Annahme von OEL, die höher sind, als die vom ACSH für jeden der 13 Arbeitsstoffe empfohlenen und mithin einen geringeren Schutz für die Gesundheit der Arbeitnehmer bieten.

In einer Abbildung soll das Verfahren für die Festlegung der OEL verdeutlicht werden. Zudem gehen aus einer Tabelle die verschiedenen Optionen für jeden der 13 Arbeitsstoffe hervor (FA, S. 31 und S. 33–34). Im Verlauf des gesamten Verfahrens konsultierte die Kommission den Wissenschaftlichen Ausschuss für Grenzwerte berufsbedingter Exposition gegenüber chemischen Arbeitsstoffe (Scientific Committee on Occupational Limits for Chemical Agents, SCOEL)¹¹, der jeden Stoff mithilfe neuester Daten auswertete, sowie den ACSH, welcher die Empfehlungen des SCOEL überprüfte und Stellungnahmen abgab. Dennoch ist nicht erkennbar, wie die OEL-Werte gewählt wurden und dass zwischen dem SCOEL und dem ACSH eine Zusammenarbeit stattfand. Insgesamt ist die Darstellung der beibehaltenen politischen Optionen (nur zwei Seiten) im Vergleich zur Vorstellung der verworfenen Optionen (vier Seiten) sehr kurz gehalten. Zudem sind die Gründe, aus denen die Optionen 3 und 4 aufgenommen wurden, nicht bekannt, auch wenn in der FA erklärt wird, dass diese Optionen der IOM-Studie¹² entnommen wurden, in der auf eine Empfehlung des SCOEL zurückgegriffen wurde (wo auch immer eine derartige Empfehlung verfügbar war) oder nationale OEL sowie OEL außerhalb der EU berücksichtigt wurden (FA, S. 33). Gleichwohl steht die Option 4, die weniger strenge Vorgaben als die enthält, die bereits von vielen Mitgliedstaaten und Branchen festgelegt wurden, offenbar nicht im Einklang mit dem Grundgedanken der vorgenannten Ziele der Initiative, insbesondere im Hinblick auf die Sicherstellung und Aufrechterhaltung eines hohen Maßes an Schutz für die Gesundheit und Sicherheit von Arbeitnehmern. Daher handelt es sich hierbei offenbar nicht um eine echte alternative Option. Ferner umfassen die Optionen 3 und 4 nicht für jeden Stoff in der Liste OEL-Werte. Bei acht von 13 Arbeitsstoffen wurde die Option 3 nicht berücksichtigt (FA, S. 33–34). Auch wenn in der FA erklärt wird, dass dies auf fehlende Daten zurückzuführen sei (FA, S. 33), wird hierdurch die augenscheinliche Präferenz der Kommission für Option 2 verdeutlicht (insbesondere da in der zusammenfassenden Aufstellung der Auswirkungen auf Seite 78 lediglich die Option 2 erwähnt wird). Diese bevorzugte Option wird jedoch nicht immer explizit für sämtliche chemischen Arbeitsstoffe genannt¹³ und findet in der Zusammenfassung der FA keine Erwähnung.

Umfang der Folgenabschätzung

Die Kommission hat hauptsächlich eine Bewertung der wirtschaftlichen und sozialen (im Hinblick auf die Gesundheit) Aspekte der beibehaltenen politischen Optionen für die einzelnen chemischen Arbeitsstoffe vorgenommen, die dann in hilfreichen Schaubildern einzeln mit dem Basisszenario verglichen werden (FA, Abschnitte 5 und 6, S. 37–76). Die Auswirkungen für die Umwelt sollen weitgehend zu vernachlässigen sein. Hierfür wäre vielleicht eine weiterführende Begründung erforderlich gewesen, da es etwas überrascht, dass die Umweltfolgen von karzinogenen chemischen Arbeitsstoffen weitgehend unbewertet bleiben. Die Auswirkungen auf die Wirksamkeit (zur Verwirklichung der gewünschten Ziele), die Effizienz und die Kohärenz werden bewertet.

¹⁰ Beim ACSH handele es sich um ein dreigliedriges Gremium, das im Jahr 2003 (Beschluss des Rates (2003/C 218-1)) eingerichtet wurde, um den Konsultationsprozess im Bereich der Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz zu straffen und die Kommission bei der Vorbereitung, Durchführung und Auswertung von Maßnahmen in diesem Bereich zu unterstützen (FA, S. 31).

¹¹ Der SCOEL sei ein unabhängiger wissenschaftlicher Ausschuss, der auf der Grundlage einer Entscheidung der Kommission [im Jahr 1995 und hierauf im Jahr 2014] eingerichtet wurde und setze sich aus 21 Sachverständigen für den Schutz von Arbeitnehmern im Zusammenhang mit der Exposition gegenüber gefährlichen chemischen Stoffen zusammen (FA, S. 31).

¹² Forschungsprojekt P937/99 des Instituts für Arbeitsmedizin (IOM), Health, social-economic and environmental aspects of possible amendments to the EU Directive on the protection of workers from the risks related to exposure to carcinogens and mutagens at work, Mai 2011

¹³ Sie wird explizit genannt, z. B. für Hartholzstäube (FA, S. 49), nicht jedoch beispielsweise für Epoxypropan (FA, S. 39).

Obwohl die Zahlen, die zur Bewertung dieser Kriterien verwendet werden, in einer Fußnote erläutert werden (FA, S. 34, Fußnote 74), sind die Bedeutung der Kriterien an sich (z. B. Kohärenz) und deren Eingang in die allgemeinen politischen Überlegungen nicht erkennbar. Die wirtschaftlichen Aspekte werden im Hinblick auf die Befolgungskosten bewertet, die den Unternehmen bei der Einhaltung der vorgeschlagenen OEL entstehen, und bisweilen im Hinblick auf die weiter gefassten Betriebskosten und die Unternehmensführung (z. B. Potenzial für Schließungen). Die sozialen Folgen jeder Option werden in Form von behinderungskorrigierten Lebensjahren (Disability Adjusted Life Years, DALY) und verlorenen Lebensjahren (Years of Life Lost, YLL) quantifiziert¹⁴ und zudem mittels einer Kombination des Wertes der verlorenen Lebensjahre (Value of Life Years Lost, VOLY), der Krankheitskosten (Cost of Illness, COI) und der Zahlungsbereitschaft (Willingness to Pay, WTP) monetarisiert¹⁵, um die Nettogesundheitskosten/den Nutzen von vermiedenen Todesfällen beziehungsweise vermiedenen Krebsregistrierungen zu bewerten (FA, S. 35). Offenbar wurden die drei Methoden gleichzeitig verwendet, um die Kostenvariablen (niedrige und hohe Schätzungen) für sämtliche ermittelten Krebsarten, die mit den 13 chemischen Arbeitsstoffen in Zusammenhang stehen, abzuleiten (FA, S. 108). Die Methodik wird im Anhang 4 erläutert, aber die Darstellung im Kernteil der FA weist Schwächen auf. Es ist nicht erkennbar, wie die Zahlen ermittelt wurden.

Der Abschnitt, in dem die Folgen der verschiedenen politischen Optionen verglichen werden, ist eher schwach und ergebnislos. Der Umfang der sozialen und wirtschaftlichen Folgen ist ziemlich begrenzt. Es werden einige sozialen Folgen im Hinblick auf Verhaltensänderungen (z. B. neue Schulungen für Gesundheit und Sicherheit) und Veränderungen bei den Beschäftigungsmustern aufgrund von möglichen Schließungen oder Verlagerungen von Unternehmen erwähnt (siehe beispielsweise FA, S. 65). Dennoch bleibt die inhaltliche Auseinandersetzung hauptsächlich auf die Gesundheit beschränkt, wobei sonstige soziale Überlegungen wie beispielsweise krankheitsbedingte Verdienstauffälle unberücksichtigt bleiben. Die Gesundheitsfolgen beschränkten sich vorrangig auf Krebserkrankungen. Aufgrund von begrenzt verfügbaren Daten fanden Atemwegserkrankungen beispielsweise in den Berechnungen keine Berücksichtigung (FA, S. 79)¹⁶. In der FA wurden die Kosten, die den Unternehmen aufgrund des Verlusts von Arbeitskräften entstehen, nicht im Rahmen der wirtschaftlichen Folgen berücksichtigt. Auch wenn die Kommission offen feststellt, dass die Option 3 aufgrund fehlender Daten bei vielen chemischen Arbeitsstoffen nicht geprüft wurde (FA, S. 33), hat dies unvermeidlich dazu geführt, dass sich die Bewertung auf die Option 2 und die Option 4 beschränkt hat, wobei die Option 4 offenbar keine echte Alternative darstellt. Offenbar wurde die Option 2 der Option 3 vorgezogen, weil die wirtschaftlichen Folgen in stärkerem Maße berücksichtigt wurden und die gesundheitlichen Nutzen bei beiden gleich waren. Bei feuerfesten Keramikfasern fielen die Befolgungskosten für die Unternehmen bei der Option 3 höher aus, bei der auch das Risiko der Schließung von Unternehmen enthalten war (FA, S. 62–63). Dies gilt auch für Butadien (FA, S. 40), Hartholzstäube (FA, S. 47) und alveolengängiges kristallines Siliciumdioxid (FA, S. 64). Allerdings werden im Fall von Acrylamid die in den Optionen 2 und 3 vorgeschlagenen OEL von der Industrie bereits eingehalten und die Gesundheitskosten und wirtschaftlichen Kosten sind daher für beide Optionen gleich (FA, S. 45)¹⁷. Deshalb ist nicht immer klar, warum die Option 2 der Option 3 vorgezogen wurde.

¹⁴ DALY=YLL (verlorene Lebensjahre aufgrund von vorzeitiger Mortalität) + YLD (verlorene Lebensjahre aufgrund von Behinderung) (FA, S. 102). Mit DALY werden sowohl die Morbidität als auch die Mortalität in die Berechnung einbezogen.

¹⁵ Bei VOLY handelt es sich um monetarisierte YLL. Die FA beruht auf einer weiteren Studie, in der Beträge in Höhe von 50 000 EUR und 100 000 EUR als Unter- und Obergrenze für die Gesundheitskosten/Nutzen verwendet werden. Mit COI werden die medizinischen Kosten im Zusammenhang mit einer Art von Krankheit/Eingriff (= Anzahl der Krebsregistrierungen x (direkte Kosten je Registrierung + indirekte Kosten je Registrierung)) berechnet. Die WTP wird anstelle der COI für die Berechnung des oberen Bereichs (1,79 Mio. EUR) verwendet, da die immateriellen Kosten besser hierin aufgenommen werden können. Siehe Anhang 4, S. 103–108 für weitere Informationen.

¹⁶ In der FA wird jedoch erklärt, dass davon ausgegangen werden kann, dass eine Begrenzung der Risiken, die zum Ausbruch der Erkrankungen führten, bedeutsam sei, wenn die allgemeinen Schätzungen der Kosten im Zusammenhang mit diesen berücksichtigt würden (FA, S. 79).

¹⁷ Laut Aussage in der FA könne davon ausgegangen werden, dass die wirtschaftlichen Kosten bei der Option 2 geringer ausfallen würden, aber dies entspricht nicht dem Inhalt der Tabelle (FA, S. 44–45) und würde auch keinen Sinn ergeben, wenn die Industrie bereits im Einklang mit der Option 3 handelt.

Hinsichtlich der allgemeinen Folgen der beibehaltenen Option¹⁸ enthält die FA weitere soziale Überlegungen in ihrer Bewertung der Folgen für Arbeitnehmer (z. B. Anzahl der vermiedenen Krebsfälle, monetarisierte Gesundheitsnutzen, Abmilderung von Verdienstaufschlägen). Darin werden auch die Folgen für Unternehmen (Befolgungskosten, geringer Verwaltungsaufwand), die Mitgliedstaaten/nationale Behörden (Abmilderung des finanziellen Verlusts für die Systeme der sozialen Sicherheit, Verwaltungs- und Durchsetzungskosten für die öffentlichen Behörden in nicht nennenswertem Umfang) und die Grundrechte (die vorgenannten Artikel 2 und 31 auf der Seite 3 in diesem Briefing) analysiert (FA, S. 78–83). Die Kommission hat den Versuch unternommen, weitere Überlegungen in diesen Teil zum Umfang aufzunehmen, beispielsweise zum Verwaltungsaufwand und zur Abmilderung von Verdienstaufschlägen, welche von ihr nicht für alle politischen Optionen einbezogen wurden. Diese Analyse bleibt jedoch relativ vage. Weitere Informationen zum Verwaltungsaufwand für öffentliche Behörden und Unternehmen wären wünschenswert gewesen, da mit der Initiative das Ziel verfolgt wird, die regulatorischen Rahmenbedingungen für Gesundheit und Sicherheit zu überarbeiten.

Subsidiarität/Verhältnismäßigkeit

In der FA werden die EU-Maßnahmen sowohl im Hinblick auf den Vertrag als auch auf den Mehrwert begründet. Gemäß Artikel 153 AEUV sei die EU berechtigt, die Tätigkeit der Mitgliedstaaten im Hinblick den Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer zu unterstützen und ergänzen und mithilfe von Richtlinien Mindestanforderungen zur schrittweisen Umsetzung zu erlassen (FA, S. 21). OEL böten robuste und objektive Bezugsgrößen, um die praktische Umsetzung der allgemeinen Anforderungen für die Prävention und Verringerung der Exposition zu erleichtern (FA, S. 22). Gegenwärtig könne ein Mindestmaß an Schutz von den Mitgliedstaaten allein nicht garantiert werden, da es, wie in der Tabelle 2 im Anhang 6 gezeigt, auch viele Fälle gebe, in denen es in den Mitgliedstaaten keine OEL oder OEL gebe, die weniger Schutz für die Gesundheit der Arbeitnehmer böten als diejenigen, die vom ACSH empfohlen würden (FA, S. 22). Wenn jedoch in der FA ein besseres Verständnis vom Ausmaß der Probleme vermittelt worden wäre, hätte sie eine bessere Begründung dafür enthalten, dass EU-Maßnahmen notwendig sind und im Einklang mit dem Artikel 5 Absatz 3 des EUV (FA, S. 22) über die Subsidiarität stehen. Die Verhältnismäßigkeit wurde hauptsächlich bei der Bewertung des prozentualen Anteils der Arbeitnehmer in der EU betrachtet, für den der rechtliche Schutz durch die Annahme von OEL für jeden chemischen Arbeitsstoff auf EU-Ebene verbessert werden könnte (FA, S. 37). Die Verhältnismäßigkeit wurde jedoch kaum für öffentliche Behörden bewertet, was wünschenswert gewesen wäre, da es in den Mitgliedstaaten in vielen Fällen keine OEL oder OEL mit einer geringeren Schutzwirkung gibt. Die Frist für die nationalen Parlamente zur Einreichung von begründeten Stellungnahmen ende am 12. Juli 2016.

Auswirkungen auf den Haushalt oder die öffentlichen Finanzen

Die FA enthält die Feststellung, dass der finanzielle Verlust für die Systeme der sozialen Sicherheit in den Mitgliedstaaten durch die beibehaltene Option abgemildert werde und dass dabei Verwaltungs- und Durchsetzungskosten nicht in einem nennenswertem Umfang entstünden (FA, S. 83). Diese Kosten werden in der FA nicht beziffert. In der Begründung des Vorschlags wird erklärt, dass für den Vorschlag „keine zusätzliche finanziellen oder personellen Ressourcen aus dem EU-Haushalt oder von Stellen benötigt [werden], die von der EU eingerichtet wurden“¹⁹.

KMU-Test/Wettbewerbsfähigkeit

In eigens dafür vorgesehenen Abschnitten enthält die FA eine Bewertung der Folgen der beibehaltenen Option für KMU und die Wettbewerbsfähigkeit, da KMU nicht von der Pflicht zur Beseitigung der Risiken aufgrund der arbeitsbedingten Exposition gegenüber Karzinogenen oder Mutagenen beziehungsweise deren Reduzierung auf ein Minimum ausgenommen seien (FA, S. 81). Im Großen und Ganzen wurde offenbar keine quantitative Analyse

¹⁸ In der FA ist die Rede von beibehaltenen Optionen und einem Optionspaket (FA, S. 78), aber bei der Lektüre wird klar, dass sich diese Begriffe wahrscheinlich auf die verschiedenen OEL beziehen, die im Rahmen der Option 2 für jeden chemischen Arbeitsstoff gewählt wurden.

¹⁹ COM(2016) 248 final, Begründung, S. 15.

der Kosten und Nutzen für KMU durchgeführt. Laut Aussage in der FA würden die Kosten für die Einführung von OEL in KMU mit geringerer Wahrscheinlichkeit gedeckt werden, verfügten KMU über ein geringeres Maß an Fachwissen und hätten, da sich die Beschaffung von Finanzmitteln schwieriger gestalten, möglicherweise weniger Zeit und Geld für Investitionen in die Einführung eines effektiven Risikomanagements (FA, S. 81). Daher würden KMU wahrscheinlich von der Einführung eines Grenzwertes für alveolengängiges kristallines Siliciumdioxid bei $0,1 \text{ mg/m}^3$ betroffen sein, insbesondere in der Baubranche, wobei die Möglichkeit von Schließungen oder Verlagerungen gegeben sei (wobei Verlagerungen für die Baubranche keine praktikable Möglichkeit darstellen) (FA, S. 81). Gleichwohl enthält die FA die Erklärung, dass das Ausmaß dieser Risiken nur schwer einschätzbar sei. Weiterhin sei die Anpassung an diesen Grenzwert möglicherweise machbar, da 17 EU-Mitgliedstaaten (sowie Australien, USA und Kanada) bereits einen OEL von $0,1 \text{ mg/m}^3$ oder weniger eingeführt hätten. Von den Befolgungskosten für Chrom IV würden kleine Unternehmen mit weniger als 20 Arbeitnehmern, insbesondere in der Herstellung von Metallerzeugnissen, betroffen sein, was einige Unternehmen zur Schließung oder Einstellung der Nutzung des Arbeitsstoffes veranlassen würde. Diese Kosten seien aber wahrscheinlich überschätzt worden (FA, S. 82). In der FA wird festgestellt, dass OEL nicht zu zusätzlichen Berichts- oder Dokumentationspflichten führen sollten und dass die in den Anhängen I und III enthaltenen Erläuterungen den Aufwand für Arbeitgeber eigentlich verringern sollten, da darin Hinweise zur erwarteten Vorschriftentreue und zum Umfang des Vorschlags enthalten seien (FA, S. 82).

Die Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit werden ebenfalls positiv beurteilt, da die Einführung von OEL zu einem Abbau von Wettbewerbsverzerrungen zwischen Unternehmen, die in Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen nationalen OEL tätig sind, führen werde, indem mithilfe eines durchsetzbaren Grenzwertes für die Exposition, der in allen Mitgliedstaaten gelte, Rechtssicherheit geschaffen werde (FA, S. 82). Ferner sollten sich keine nennenswerten Folgen für die externe Wettbewerbsfähigkeit von EU-Unternehmen ergeben, da viele der vorgeschlagenen Werte mit denen in anderen Ländern, insbesondere den größten Handelspartnern der EU, wie beispielsweise USA, China und der Schweiz, vergleichbar seien (FA, S. 83). Ferner habe die Bewahrung der Gesundheit der Arbeitnehmer positive Auswirkungen auf die Produktivität und Nachhaltigkeit der Systeme der sozialen Sicherheit.

Vereinfachung und sonstige Regelungswirkungen

Als Bestandteil des Rahmens für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz stehe die KM-Richtlinie in einem Zusammenhang mit 23 weiteren Richtlinien (siehe Anhang 7), darunter auch mit der Richtlinie über chemische Arbeitsstoffe²⁰ (Chemical Agents Directive, CAD), in der ebenfalls verbindliche biologische OEL festgelegt worden seien, welche sich jedoch auf den Schutz von Arbeitnehmern vor sämtlichen chemischen Arbeitsstoffen im Allgemeinen beziehe. Die KM-Richtlinie stehe zudem in Wechselwirkung mit der REACH-Verordnung 2006²¹, in der mehrere Teile des Kontrollsystems der EU für chemische Risiken – hauptsächlich jene im Zusammenhang mit der Risikobewertung und Maßnahmen zum Umgang mit Risiken für den Binnenmarkt – konsolidiert und weiterentwickelt werden (FA, S. 23). Sowohl die REACH-Verordnung als auch die KM-Richtlinie böten Arbeitnehmern Schutz vor Risiken im Zusammenhang mit der Exposition gegenüber Karzinogenen und ergänzten sich mithin wechselseitig. Jedoch sei die KM-Richtlinie gezielter gestaltet, während die REACH-Verordnung allgemein für den Schutz der Gesundheit des Menschen sowie der Umwelt gelte (FA, S. 23). Die FA enthält eine Erläuterung der Wechselwirkungen zwischen beiden, um zu begründen, warum eine Behandlung der gegenwärtigen Probleme im Rahmen der REACH-Verordnung nicht ausreichend sei. Beispielsweise beziehe sich die REACH-Verordnung nicht auf PGS und enthalte keine Vorgaben für OEL (FA, S. 24 und S. 141–142). Schließlich

²⁰ Richtlinie 1998/24/EG zum Schutz von Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch chemische Arbeitsstoffe bei der Arbeit.

²¹ Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH). Im Rahmen von REACH seien Unternehmen, die chemische Arbeitsstoffe in einer Menge von einer Tonne oder mehr pro Jahr herstellen oder in die EU einführen, verpflichtet, die Risiken auszuwerten, die sich aufgrund der Nutzung dieser chemischen Arbeitsstoffe ergeben, und die erforderlichen Schritte zum Umgang mit jeglichem ermitteltem Risiko zu ergreifen (FA, S. 140).

beziehe sich die CLP, wie oben erwähnt, auf die KM-Richtlinie, indem darin eine Verbindung zur Gefahrenklassifikation von chemischen Arbeitsstoffen (z. B. Kategorie 1A oder 1B) hergestellt werde, für welche die KM-Richtlinie gelte (FA, S. 143).

Die FA weist einen offenkundigen Widerspruch auf, da darin zuerst festgestellt wird, dass die Kommission gegenwärtig als Teil von REFIT eine Ex-post-Bewertung des Rahmens für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz vornehme (FA, S. 24) und hierauf erklärt wird, dass der Rahmen gerade einer umfassenden Bewertung unterzogen worden sei (FA, S. 84). Die Ergebnisse wurden bislang nicht veröffentlicht, obwohl dies für Ende des Jahres 2015 vorgesehen war²². Dies ist bedauerlich, da davon ausgegangen werden könnte, dass sie Aufschluss darüber geben könnten, welche Rolle jeder Legislativtext spielt und wie deren Wechselwirkungen zu mehr Klarheit und Vereinfachungen für den Rahmen für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz führen werden²³.

Qualität der Daten, Untersuchungen und Analysen

Bei der Erstellung der FA griff die Kommission auf externe Sachverständige zurück. In der Studie des Instituts für Arbeitsmedizin (IOM-Studie) wurden die Auswirkungen der Einführung von OEL für 25 chemische Arbeitsstoffe im Zeitraum von 2010 bis 2069 ausgewertet. Zudem konsultierte die Kommission den SCOEL und den ACSH, die bei der Festlegung dieser chemischen Arbeitsstoffe und der Festlegung der OEL behilflich waren. Im Großen und Ganzen sind die Annahmen der IOM-Studie und die Art und Weise, in der die Studie in der FA verwendet wurde, klar (FA, S. 19–20 und S. 35–36). Die IOM-Studie wurde von der Kommission bisweilen durch weitere Forschungsarbeiten ergänzt. Dennoch sind einige angeführte Studien ziemlich alt. Die Expositionsgrenzen für viele chemische Stoffe beruhen auf Daten aus den 1990er und den frühen 2000er Jahren (FA, S. 44; S. 46; S. 50). In der FA wird beispielsweise festgestellt, dass die jüngsten verfügbaren Daten zur Expositionsgrenze für Hydrazin äußerst begrenzt seien (die jüngsten Daten seien für das Jahr 1998 und für Japan verfügbar) (FA, S. 75). Allerdings geht die Kommission zumindest offen mit der geringen Verfügbarkeit von Daten um, was ein positives Merkmal der FA ist, und hat eine Studie in Auftrag gegeben²⁴, um weitere Daten zur Belastung durch Berufskrankheiten zu erheben. Jedoch seien die Daten zur Anzahl der Arbeitnehmer für die meisten chemischen Arbeitsstoffe, die einen Gegenstand der Betrachtung bilden, spärlich und unzuverlässig und Daten zu den aktuellen Expositionsgrenzen in den EU-Mitgliedstaaten seien in der Regel nicht verfügbar (FA, S. 35). Dies gelte auch für epidemiologische Belege, was sich unweigerlich auf die Zuverlässigkeit der abgeleiteten Schätzungen zur Anzahl der Krebsregistrierungen und Todesfälle auswirke (FA, S. 36). Angesichts dieser Einschränkungen ist es bedauerlich, dass die Ergebnisse der Ex-post-Evaluierung im Rahmen von REFIT nicht in die FA aufgenommen wurden, um weitere Belege und Daten vorzulegen und die Problemstellung zu untermauern. Dieser Punkt wurde auch vom Ausschuss für Regulierungskontrolle in seiner ersten negativen Stellungnahme zur FA vorgetragen. Ferner ist nicht klar, warum und wie die Werte für die DALY, YYL und zurechenbaren Todesfälle für den Zeitraum von 2010 bis 2069 bei den verschiedenen Optionen für verschiedene chemische Arbeitsstoffe immer gleich sind²⁵. So verursache Acrylamid bei den Optionen 1, 2 und 4 beispielsweise 3 480 DALY, 3 410 YYL und 230 zurechenbare Todesfälle (FA, S. 44) und Hydrazin verursache bei ebendiesen Optionen 12 340 DALY, 10 370 YYL und 710 zurechenbare Todesfälle (FA, S. 75).

²² COM(2014) 322 final, S. 3.

²³ Für eine Bewertung der Umsetzung der KM-Richtlinie siehe: Remac, Milan: [Exposure to carcinogens and mutagens at work](#), Bewertung der Durchführung des EPRS, Mai 2016.

²⁴ Im Rahmen der externen HazChem@Work-Studie würden eine Datenbank geschaffen und ein Modell entwickelt werden, um die arbeitsbedingte Exposition für eine Reihe von gefährlichen chemischen Arbeitsstoffen in EU-Mitgliedstaaten abzuschätzen (FA, S. 86, Fußnote 130).

²⁵ Bei den Optionen 2 und 3 für feuerfeste Keramikfasern wurden jeweils 800 DALY und 790 YYL für die Optionen 2 bis 4 angegeben (FA, S. 62). Bei den Optionen 1, 2 und 4 für Vinylchloridmonomer wurden in jedem Fall jeweils 300 zurechenbare Todesfälle aufgeführt (FA, S. 71).

Konsultation der Interessenträger

Die Kommission hat offenbar auf breiter Grundlage und im Einklang mit dem Artikel 154 AEUV, in dem eine zweistufige Konsultation der Sozialpartner für sozialpolitische Initiativen vorgesehen ist, Konsultationen durchgeführt (FA, S. 22). Die Einzelheiten zur Konsultation der Interessenträger (einschließlich Angaben zu den Fragen und den nach Branchen aufgeschlüsselten Ergebnissen) wurden im Anhang 2 klar aufgeführt. In der gesamten FA verweist die Kommission gesondert auf die Interessenträger in den einzelnen Branchen, um deren Auffassungen zu den politischen Optionen darzustellen. Für diesen einzelnen Vorschlag wurde keine zwölfwöchige online zugängliche öffentliche Konsultation durchgeführt, wobei diese jedoch im Jahr [2013](#) für den neuen strategischen Rahmen der EU für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz in seiner Gesamtheit durchgeführt wurde. Die Ergebnisse dieser Konsultation werden in der FA nicht erörtert. Der zentrale Konsultationsprozess, auf den sich ein großer Teil der Argumentation der Kommission stützt, ist offenbar ziemlich alt, da er auf die Jahre 2004 bis 2007 und 2011 bis 2013 zurückgeht. Es wäre hilfreich gewesen, zu erfahren, ob diese Informationen überprüft wurden.

Die erste Phase der Konsultationen mit Sozialpartnern startete im April 2004 und dauerte sechs Wochen, während die zweite Phase im April 2007 begann. In Teilen und allgemein herrschte Einigkeit darüber, dass die OEL überarbeitet, neue OEL für weitere Stoffe festgelegt werden sollten und dass eine Methodik für die Festlegung von OEL eingeführt werden sollte. Die Interessenträger brachten zudem die Auffassung zum Ausdruck, dass der ACSH eingebunden werden sollte und dass sozioökonomische Bewertungen in Erwägung gezogen werden sollten, um ein Verständnis davon zu erlangen, wie OEL festzulegen seien. Daher gab die Kommission die IOM-Studie im Jahr 2009 in Auftrag, auf welcher die FA beruht. Im Zeitraum von 2006 bis 2015 habe die Kommission sechs weitere Konsultationen in Form von Workshops und Umfragen eingeleitet, mit denen Forscher, Techniker und Wissenschaftler in die Lage versetzt werden sollten, einen Betrag zur Diskussion zu leisten, und weitere Daten über einzelstaatliche OEL in der EU erhoben werden sollten (FA, S. 94–96). Von großer Bedeutung seien die Konsultationen mit der dreigliedrigen Arbeitsgruppe „Chemische Stoffe am Arbeitsplatz“ des ACSH und Vertretern der Industrie und Arbeitnehmer im Hinblick auf bestimmte chemische Arbeitsstoffe, wie beispielsweise Siliziumdioxid und feuerfeste Keramikfasern, gewesen. Die Kommission habe sich mit der Arbeitsgruppe in den Jahren 2011, 2012 und 2013 getroffen, über sie über die Ergebnisse der IOM-Studie auf dem Laufenden zu halten und Rückmeldungen dazu einzuholen (FA, S. 95). Bei Treffen mit Vertretern aus der Industrie und Arbeiternehmervertretern (die im Kernteil der FA nicht erwähnt werden) seien die Ansichten der Interessenträger im Hinblick auf bestimmte OEL und die Änderung der KM-Richtlinie im Allgemeinen zusammengetragen worden (FA, S. 97). Weitere Informationen darüber, wie diese Konsultationen in den Austausch zwischen der Kommission, dem SCOEL und dem ACSH eingeflossen sind, wären ebenfalls wünschenswert gewesen.

Überwachung und Bewertung

Von der Kommission werden für die beibehaltene Option zwei *operative* Ziele benannt:

- die Verringerung der Berufskrankheiten und arbeitsbedingten Krebserkrankungen in der EU,
- die Senkung der Kosten im Zusammenhang mit arbeitsbedingten Krebserkrankungen für die Wirtschaftsakteure und die Systeme der sozialen Sicherheit in der EU (FA, S. 85).

In der FA werden zudem relevante Indikatoren (die Anzahl und die Kosten im Zusammenhang mit den oben genannten Zielen) und deren Quellen angegeben (FA, S. 85). In der FA wird erklärt, dass die allgemeine auf der Grundlage von REFIT erfolgende Überarbeitung des Rahmens für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz Auswirkungen auf die Vorkehrungen zur Überwachung und Bewertung der KM-Richtlinie haben würde (FA, S. 84). Durch die Tatsache, dass die Ergebnisse der Ex-post-Bewertung im Rahmen von REFIT in der FA nicht vorgestellt werden, um diese möglichen Auswirkungen zu erläutern, wird die Robustheit dieses Abschnitts in gewisser Weise geschwächt. Durch das Fehlen von Daten und verschiedene nationale Berichtslegungsstrukturen wird die Effektivität der Indikatoren zudem in Frage gestellt, wobei dieses Problem jedoch von der Kommission erkannt wurde (FA, S. 86). Die Kommission würde die Umsetzung des Vorschlags durch eine Umsetzungs- und Konformitätskontrolle überwachen. Nationale Behörden, insbesondere die nationalen Gewerbeaufsichtsämter,

würden die Anwendung und Durchsetzung des Vorschlags überwachen. Die Mitgliedstaaten würden der Kommission weiterhin aller fünf Jahre Einzelberichte über die praktische Umsetzung der Richtlinien für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz vorlegen. Die Kommission würde diese innerhalb von 36 Monaten nach Ablauf des Zeitraums von fünf Jahren auswerten und das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den ACSH über die Ergebnisse und mögliche Verbesserungen informieren (FA, S. 86).

Ausschuss für Regulierungskontrolle der Kommission

Der Ausschuss für Regulierungskontrolle (RSB) gab im Januar 2016 [eine negative Stellungnahme](#) zu einem Entwurf der FA ab. Zwei Monate später wurde für eine überarbeitete Fassung [eine positive Stellungnahme](#) abgegeben. Allerdings forderte der RSB noch immer weitere Verbesserungen ein. Diese wurden offenbar berücksichtigt, insbesondere die Forderung, dass unbedingt eine Darstellung der entstehenden Kosten im Vergleich zum Basisszenario, weitere Ausführungen zu den Auffassungen der Interessenträger und ein Vergleich zur Regulierung der Exposition von Arbeitnehmern gegenüber Karzinogenen mittels des Rahmens für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (KM-Richtlinie) statt durch REACH enthalten sein müssten. Allerdings wurde der Forderung des RSP zur Stärkung der Belege, mit denen der Mehrwert von europaweit geltenden OEL untermauert werden soll, offenbar nicht in vollem Umfang entsprochen. Es ist zu beachten, dass die Mehrzahl der zusätzlichen politischen Optionen, die verworfen wurden, erst nach der negativen und der positiven Stellungnahme des RSB in die Folgenabschätzung aufgenommen wurde. Zwar wird mit diesem Umstand in der FA offen umgegangen. Allerdings bestätigt sich hierdurch der allgemeine Eindruck, dass die Option 2 von Anfang an bevorzugt wurde.

Kohärenz zwischen dem Legislativvorschlag der Kommission und der Folgenabschätzung

Die Empfehlungen aus der Folgenabschätzung, Option 2 zu favorisieren, sind im Legislativvorschlag offenbar berücksichtigt worden²⁶. Jedoch enthält der Vorschlag keinen Verweis auf die in der FA aufgeführten Vorkehrungen zur Überwachung und Evaluierung.

Schlussfolgerungen

Insgesamt hat die Kommission eine solide Argumentation und Begründung für die Initiative abgegeben. Die Methodik, die für den Vergleich der verschiedenen Folgen zum Einsatz kommt, ist gut entwickelt. Allerdings wird der Umfang der Analyse durch die vorgeschlagene Zahl von Optionen eingeschränkt. Da die Option 3 kaum berücksichtigt wird und die Option 4 offenbar nicht im Einklang mit den Zielen steht, ist der Mehrwert dieser Optionen nicht erkennbar. Ferner wird die bevorzugte Option sowohl in der FA als auch in der Begründung nicht explizit genannt. Weitere Informationen zur Konsultation mit dem SCOEL und dem ACSH wären wünschenswert gewesen, um ein Verständnis davon zu erlangen, wie die Festlegung der OEL erfolgt ist. Schließlich ist es nicht vollkommen klar, warum die Kommission diesen Vorschlag vor dem Abschluss der auf der Grundlage von REFIT erfolgenden Ex-post-Bewertung des Rahmens für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz vorgelegt hat. Durch die Einbindung der Ergebnisse der Ex-post-Bewertung in die FA wäre es in der Tat möglich gewesen, die Beweisgrundlage der Kommission zu stärken und die Vorkehrungen zur Überwachung und Bewertung sowie die Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Legislativtexten innerhalb des Rahmens für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz weiter zu präzisieren.

Dieses vom Referat Ex-ante-Folgenabschätzungen für den Ausschuss des Europäischen Parlaments für Beschäftigung und Soziales erstellte Dokument enthält eine Analyse zur Frage, ob die in den Leitlinien der Kommission zur Folgenabschätzung aufgeführten Hauptkriterien sowie die im Handbuch des Parlaments zu Folgenabschätzungen vom Parlament benannten zusätzlichen Faktoren von der Folgenabschätzung offensichtlich erfüllt werden. Es wird kein Anspruch auf eine inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Vorschlag erhoben. Das Themenpapier wurde zu Informationszwecken und als Hintergrundinformation konzipiert und soll die entsprechenden parlamentarischen Ausschüsse und Mitglieder bei ihrer Arbeit unterstützen.

E-Mail-Kontaktadresse des Referats Ex-ante-Folgenabschätzungen: EPRS-ExAnteImpactAssessment@ep.europa.eu

²⁶ Anhang I zum Vorschlag, COM(2016) 248 final.

Redaktionsschluss: Juli 2016. Brüssel, © Europäische Union, 2016.

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung der Veröffentlichung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

www.europarl.europa.eu/thinktank (Internet) – www.eptthinktank.eu (Blog) – www.eprs.sso.ep.parl.union.eu (Intranet)