



*Retsudvalget
Formanden*

20.6.2017

Thomas Händel
Formand
Udvalget om Beskæftigelse og Sociale Anliggender
BRUXELLES

Om: Udtalelse om retsgrundlaget for forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2004/37/EF om beskyttelse af arbejdstagerne mod risici for under arbejdet af være udsat for kræftfremkaldende stoffer og mutagener (COM(2016)0248 – C8-0181/2016 – 2016/0130(COD))

Hr. formand,

Ved skrivelse af 2. juni 2017 anmodede De Retsudvalget om at tage stilling til relevansen af den ændring af retsgrundlaget, som Rådet havde anmodet om for ovennævnte forslag, jf. forretningsordenens artikel 39¹.

Kommissionen har foreslået artikel 153, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) som retsgrundlag. Kommissionen henviser endvidere til afledt EU-ret, nemlig artikel 17, stk. 1, i direktiv 2004/37/EF² om beskyttelse af arbejdstagerne mod risici for under arbejdet at være udsat for kræftfremkaldende stoffer eller mutagener, som er det direktiv, der skal ændres med forslaget.

Dette retsgrundlag var uændret i EMPL's betænkning om forslaget.³ I sin generelle indstilling ændrer Rådet imidlertid retsgrundlaget ved til den nuværende henvisning til artikel 153, stk. 2, i TEUF at tilføje en henvisning til bestemmelsens litra b) og til artikel 153, stk. 1, litra a), i TEUF og ved at fjerne henvisningen til artikel 17, stk. 1, i direktivet om kræftfremkaldende stoffer.

Udvalget behandlede spørgsmålet på mødet den 20. juni 2017.

¹ COM(2016)0248 af 13. maj 2016.

² EUT L 158 af 30.4.2004, s. 50.

³ Se A8-0064/2017.

I - Baggrund

Formålet med forslaget er at forbedre beskyttelsen af arbejdstagernes sundhed ved at mindske eksponeringen for kræftfremkaldende kemiske agenser, gøre EU's lovgivning på dette område mere effektiv og skabe større klarhed og lige vilkår for de erhvervsdrivende. Det indgår blandt de prioriterede indsatsområder i Kommissionens arbejdsprogram for 2016.

Skøn over byrden af erhvervssygdomme i nyere tid og fremover viser, at arbejdsrelateret kræft er et problem og fortsat vil være det i fremtiden som følge af arbejdstagernes eksponering for kræftfremkaldende stoffer. Kræft er den største årsag til arbejdsrelaterede dødsfald i EU. Hvert år tilskrives 53 % af de arbejdsbetingede dødsfald kræft i sammenligning med 28 % for kredsløbssygdomme og 6 % for luftvejssygdomme.¹

Forslaget går derfor ud på at revidere og/eller indføre eksponeringsgrænseværdier for 13 kemiske stoffer, idet der foreslås tre specifikke foranstaltninger, nemlig:

- en udvidelse af bilag I, så det kommer til at omfatte "arbejde, der involverer eksponering for respirabelt krystallinsk silikatstøv, der frigøres", og fastsættelse af en eksponeringsgrænseværdi for dette kræftfremkaldende stof i bilag III,
- eksponeringsgrænseværdier for yderligere 10 kræftfremkaldende stoffer i bilag III og
- en revision af de gældende eksponeringsgrænseværdier for støv fra løvtræer og vinylchloridmonomer under hensyn til de seneste videnskabelige data.

II - Relevante artikler i traktaten

Følgende artikel i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, tredje del med overskriften "Unionens interne politikker og foranstaltninger", afsnit X om "Social- og arbejdsmarkedspolitikken", er angivet som retsgrundlag i Kommissionens forslag (fremhævelser tilføjet):

Artikel 153

(tidl. artikel 137 i TEF)

1. [...]

2. Med henblik herpå kan Europa-Parlamentet og Rådet:

a) vedtage foranstaltninger til fremme af samarbejdet mellem medlemsstaterne gennem initiativer, der tager sigte på at opnå større viden, udvikle udvekslingen af oplysninger og god praksis, fremme nytænkning og vurdere erfaringerne, men uden at der er tale om nogen form for harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser

b) på de i stk. 1, litra a)-i), nævnte områder ved udstedelse af direktiver vedtage minimumsforskrifter, der skal gennemføres gradvis under hensyn til de vilkår og tekniske bestemmelser, der gælder i hver af medlemsstaterne. I disse direktiver skal det undgås at pålægge administrative, finansielle og retlige byrder af en sådan art, at

¹ European estimates of work-related injury and ill health, *Work-related Illnesses Identification, Causal Factors and Prevention Safe Work — Healthy Work — For Life*, Takala, J., Workplace Safety and Health Institute, Singapore, presentation to EU Presidency Conference, Athen, juni 2014.

de hæmmer oprettelse og udvikling af små og mellemstore virksomheder.

Europa-Parlamentet og Rådet træffer afgørelse efter den almindelige lovgivningsprocedure og efter høring af Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget.

På de områder, der er nævnt i stk. 1, litra c), d), f) og g), træffer Rådet afgørelse efter en særlig lovgivningsprocedure med enstemmighed og efter høring af Europa-Parlamentet og de nævnte udvalg.

Rådet kan med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet beslutte at lade den almindelige lovgivningsprocedure finde anvendelse på stk. 1, litra d), f) og g).

III - Det foreslåede retsgrundlag

I sin generelle indstilling foreslår Rådet at ændre retsgrundlaget for forslaget ved til den nuværende henvisning til **artikel 153, stk. 2, i TEUF** at tilføje en henvisning til bestemmelsens **litra b)** og til **artikel 153, stk. 1, litra a)**, og ved at **fjerne henvisningen til artikel 17, stk. 1, i direktivet om kræftfremkaldende stoffer**. De nye bestemmelser lyder således (fremhævelser tilføjet):

Artikel 153, stk. 1

(tidl. artikel 137, stk. 1, i TEF)

1. Med henblik på at virkeliggøre de i artikel 151 fastlagte mål støtter og supplerer Unionen medlemsstaternes indsats på følgende områder:

a) forbedring af især arbejdsmiljøet for at beskytte arbejdstagernes sikkerhed og sundhed

b) arbejdsvilkårene

c) arbejdstagernes sociale sikring og sociale beskyttelse

d) beskyttelse af arbejdstagere ved ophævelse af en arbejdskontrakt

e) information og høring af arbejdstagerne

f) repræsentation af og kollektivt forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser, herunder medbestemmelse, jf. dog stk. 5

g) beskæftigelsesvilkår for tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt på Unionens område

h) integration af personer, der er udstødt fra arbejdsmarkedet, jf. dog artikel 166

i) lige muligheder for mænd og kvinder på arbejdsmarkedet og ligebehandling i arbejdet

j) bekæmpelse af social udstødelse

k) modernisering af de sociale beskyttelsessystemer, jf. dog litra c).

Artikel 151 i TEUF har følgende ordlyd (fremhævelser tilføjet):

Artikel 151

(tidl. artikel 136 i TEF)

Unionen og medlemsstaterne, der er opmærksomme på de grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder, som bl.a. er fastlagt i den europæiske socialpakt undertegnet i Torino den 18. oktober 1961 og fællesskabspagten af 1989 om arbejdstagernes grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder, har som mål at fremme beskæftigelsen, en forbedring af leve- og arbejdsvilkårene for herigennem at muliggøre en udjævning af disse vilkår på et stadigt stigende niveau, en passende social beskyttelse, dialogen på arbejdsmarkedet, en udvikling af de menneskelige ressourcer, der skal muliggøre et varigt højt beskæftigelsesniveau, og bekæmpelse af social udstødelse.

Med henblik herpå iværksætter Unionen og medlemsstaterne foranstaltninger, der tager hensyn til forskellene i national praksis, særlig på overenskomstområdet, samt til nødvendigheden af at opretholde EU-økonomiens konkurrenceevne.

De er af den opfattelse, at en sådan udvikling vil blive en følge såvel af det indre markeds virksomhed, der vil fremme en harmonisering af de sociale ordninger, som af de i traktaterne foreskrevne fremgangsmåder og af den indbyrdes tilnærmelse af love og administrativt fastsatte bestemmelser.

Artikel 17, stk. 1, i direktiv 2004/37/EF

Ændringer i bilag I og III kan kun foretages efter fremgangsmåden i traktatens artikel 137, stk. 2 (nu artikel 153, stk. 2, i TEUF).

IV - Retspraksis

Det fremgår af Domstolens faste praksis, at "valget af hjemmel for en fællesskabsretsakt skal foretages på grundlag af objektive forhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol, herunder især retsaktens formål og indhold".¹ Vælges en forkert hjemmel, vil den pågældende retsakt derfor kunne annulleres. En institutions ønske om en mere aktiv deltagelse i vedtagelsen af en given retsakt, omstændighederne omkring vedtagelsen af en retsakt og det arbejde, der er blevet udført i forbindelse med andre aspekter inden for en given retsakts anvendelsesområde, er i den forbindelse irrelevant for fastlæggelsen af det korrekte retsgrundlag.²

Hvis en gennemgang af en retsakt viser, at den har et dobbelt formål, eller at den består af to led, og det ene af disse kan bestemmes som det primære eller fremherskende, mens det andet kun er sekundært, skal retsakten have en enkelt hjemmel, nemlig den, der kræves af det primære eller fremherskende formål eller led.³ Hvis en retsakt imidlertid samtidig forfølger flere formål eller har flere led, der på uadskillelig måde er indbyrdes forbundne, uden at et af disse formål eller led er sekundært og indirekte i forhold til det andet, skal en sådan retsakt baseres på de dertil svarende forskellige retsgrundlag,⁴ hvis de procedurer, der er fastlagt for

¹ Sag C-45/86, Kommissionen mod Rådet (generelle toldpræferencer), Sml. 1987, s. 1439, præmis 5; sag C-440/05, Kommissionen mod Rådet, Sml. 2007 I, s. 9097; sag C-411/06, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, Sml. 2009 I, s. 7585.

² Sag C-269/97, Kommissionen mod Rådet, Sml. 2000 I, s. 2257, præmis 44.

³ Sag C-137/12, Kommissionen mod Rådet, EU:C:2013:675, præmis 53; sag C-490/10, Parlamentet mod Rådet, EU:C:2012:525, præmis 45; sag C-155/07, Parlamentet mod Rådet, Sml. 2008 I, s. 8103, præmis 34.

⁴ Sag C-211/01, Kommissionen mod Rådet, Sml. 2003 I, s. 8913, præmis 40; sag C-178/03, Kommissionen mod Europa-Parlamentet og Rådet, Sml. 2006 I, s. 107, præmis 43-56.

de respektive retsgrundlag, ikke er uforenelige med og ikke underminerer Europa-Parlamentets rettigheder.¹

Artikel 153, stk. 1, i TEUF (tidligere artikel 137 i TEF) er retsgrundlaget i traktaten for tilnærmelse af de nationale lovgivninger på det socialpolitiske område.² Stk. 1 og 2 tillægger Unionen beføjelse til at støtte og supplere medlemsstaternes indsats med henblik på at virkeliggøre målene i artikel 151 i TEUF (tidl. artikel 136 i TEF)³.

V - Forslagets formål og indhold

I betragtning 1 i forslaget påpeges det, at direktiv 2004/37/EF har til formål at beskytte arbejdstagere mod risici for deres sundhed og sikkerhed som følge af eksponering for kræftfremkaldende stoffer eller mutagener under arbejdet. I det øjemed indeholder det minimumsforskrifter på grundlag af de foreliggende videnskabelige og tekniske data.

I betragtning 2 og 3 anføres det, at grænseværdierne om nødvendigt bør revideres i lyset af videnskabelige data, mens det også er nødvendigt at tage andre optagelsesveje i betragtning, herunder en mulig optagelse gennem huden, for visse kræftfremkaldende stoffer og mutagener for at sikre det bedst mulige beskyttelsesniveau.

I betragtning 5-17 angives de stoffer, der kan klassificeres som kræftfremkaldende efter de seneste videnskabelige oplysninger, og de stoffer, der allerede anses for kræftfremkaldende, og hvis grænseværdier bør revideres på baggrund af de seneste videnskabelige data.

Endelig gentages det i betragtning 18 og 22, at formålet med den foreslåede ændring af direktiv 2004/37/EF er at styrke beskyttelsen af arbejdstagernes sundhed på arbejdspladsen, forbedre deres leve- og arbejdsvilkår og beskytte dem mod risici i forbindelse med eksponering for kræftfremkaldende stoffer.

På den baggrund anføres det i artikel 1, at direktivet ændres ved tilføjelse i bilag I af et nyt punkt 6, der omfatter "arbejde, der involverer eksponering for respirabelt krystallinsk silikatstøv, der frigøres under en arbejdsproces", og ved, at bilag III affattes som angivet i bilaget til dette foreslåede direktiv. Artikel 3-5 indeholder de sædvanlige bestemmelser om gennemførelse i medlemsstaternes nationale ret. I artikel 4 fastsættes det, hvornår direktivet træder i kraft.

VI - Analyse og fastlæggelse af det korrekte retsgrundlag

Det fremgår klart af ovenstående, at forslagets formål og indhold er at styrke beskyttelsen af arbejdstagernes sundhed i henhold til artikel 153, stk. 1, litra a), i TEUF ved i bilag I til direktiv 2004/37/EF at optage arbejde, der omfatter eksponering for respirabelt krystallinsk silikatstøv (respirabel fraktion), som frigøres under en arbejdsproces. Dette sker ved fastlæggelsen af yderligere minimumsforskrifter for beskyttelse af arbejdstagernes sundhed i

¹ Sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet ("titandioxid"), Sml. 1991 I, s. 2867, præmis 17-25; sag C-268/94, Portugal mod Rådet, Sml. 1996 I, s. 6177.

² Se sag C-343/08, Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik, Sml. 2010 I, s. 275, præmis 67, med henvisning til forgængerens for artikel 153, nemlig artikel 137 i TEF; se udtalelse 2/91 om Den Internationale Arbejdsorganisations konvention nr. 170 vedrørende sikkerhed i forbindelse med anvendelse af kemikalier på arbejdspladsen, Sml. 1993 I, s. 1061, præmis 17.

³ Se sag C-13/05, Sonia Chacón Navas mod Eurest Colectividades SA, Sml. 2006 I, s. 6467, præmis 4, med henvisning til forgængerens for artikel 153, nemlig artikel 137 i TEF.

form af grænseværdier i bilag III til direktivet samt en revision af de gældende grænseværdier i bilag III for to kræftfremkaldende stoffer på baggrund af nyere videnskabelige data.

Det skal i den forbindelse bemærkes, at artikel 153, stk. 2, i TEUF faktisk i litra a) og b) indeholder to forskellige retsgrundlag for foranstaltninger af meget forskellig karakter. Mens der i artikel 153, stk. 2, litra a), tales om "foranstaltninger til fremme af samarbejdet mellem medlemsstaterne", kan Europa-Parlamentet og Rådet i henhold til litra b) "på de i stk. 1, litra a)-i), nævnte områder ved udstedelse af direktiver vedtage minimumsforskrifter, der skal gennemføres gradvis under hensyn til de vilkår og tekniske bestemmelser, der gælder i hver af medlemsstaterne". Det foreslåede direktiv falder klart ind under sidstnævnte kategori af foranstaltninger, hvorfor henvisningen til artikel 153, stk. 2, litra b), i retsgrundlaget er en nyttig præcisering under de foreliggende omstændigheder.¹

Desuden fastsætter artikel 153, stk. 2, som er det sædvanlige retsgrundlag for vedtagelse af socialpolitiske foranstaltninger, forskellige lovgivningsprocedurer afhængigt af, hvilket "område" under artikel 153, stk. 1, den påtænkte foranstaltning vil udfolde sig på. Analysen af forslaget formål og indhold viser, at artikel 153, stk. 1, litra a), stemmer bedre overens med de foranstaltninger, der er fastsat i forslaget. Som det fremgår af præamblen, har forslaget samme formål som direktivet om kræftfremkaldende stoffer, som det sigter mod at ændre, dvs. at beskytte arbejdstagerne mod risici for deres sundhed og sikkerhed, herunder at forebygge sådanne risici, som opstår eller kan opstå ved, at de under arbejdet udsættes for kræftfremkaldende stoffer. Forslaget omfatter ligeledes ændringer af bilag I og III til direktivet om kræftfremkaldende stoffer, hvorved der tilføjes et nyt stof til listen over stoffer, blandinger og processer, der skal betragtes som kræftfremkaldende stoffer i henhold til direktivet, såvel som nye grænseværdier for erhvervsmæssig eksponering for disse stoffer. Disse ændringer er klart sundhedsbeskyttelsesforanstaltninger til gavn for arbejdstagere.

I henhold til artikel 153, stk. 2, andet og tredje afsnit, gælder der en særlig lovgivningsprocedure, hvor der kræves enstemmighed i Rådet, på de områder, der er nævnt i artikel 153, stk. 1, litra c), d), f) og g), mens den almindelige lovgivningsprocedure finder anvendelse på alle de andre områder, der er nævnt i artikel 153, stk. 1. For at angive retsgrundlaget på en måde, der både gør det muligt at afgøre, hvilken procedure der gælder for vedtagelsen, og hvilket flertal der kræves i Rådet, er det hensigtsmæssigt at give flere detaljer, end hvad Kommissionen havde foreslået, og ikke alene angive, om det er litra a) eller b) i artikel 153, stk. 2, der anvendes, men også, hvilke områder blandt dem, der er nævnt i artikel 153, stk. 1, de to lovgivere handler på.²

I modsætning til artikel 153, stk. 2, litra a), i TEUF, hvor der ikke henvises til specifikke indsatsområder i artikel 153, stk. 1, i TEUF, indeholder artikel 153, stk. 2, litra b), i TEUF en sådan udtrykkelig henvisning. Artikel 153, stk. 2, litra b), i TEUF er derfor ikke et tilstrækkeligt retsgrundlag for forslaget og skal suppleres med en henvisning til artikel 153, stk. 1, litra a), så det bliver klart og præcist. Det følger heraf, at forslaget i lyset af dets formål og indhold klart falder ind under det indsatsområde, der er nævnt i artikel 153, stk. 1, litra a), dvs. "forbedring af især arbejdsmiljøet for at beskytte arbejdstagernes sikkerhed og sundhed", og at artikel 153, stk. 1, litra a), dermed uden videre kan tilføjes som retsgrundlag for forslaget sammen med artikel 153, stk. 2, litra b), således at det er den almindelige

¹ Se SJ-0445/16, s. 3.

² Ibid.

lovgivningsprocedure, der finder anvendelse.

Hvad angår det af Kommissionen foreslåede retsgrundlag fra den afledte ret, dvs. artikel 17, stk. 1, i direktivet om kræftfremkaldende stoffer, skal det bemærkes, at det i denne bestemmelse fastslås, at "Ændringer i bilag I og III kan kun foretages efter fremgangsmåden i traktatens artikel 137, stk. 2". Det fremgår således af selve ordlyden af bestemmelsen, at artikel 17, stk. 1, ikke i sig selv giver et retsgrundlag for at ændre de pågældende bilag, da der i bestemmelsen blot henvises til artikel 137, stk. 2, i TEF (nu artikel 153, stk. 2, i TEUF), som er retsgrundlaget for direktivet. Artikel 17, stk. 1, er med andre ord blot en påmindelse om, at ændringer af bilag I og III skal ske i henhold til artikel 153, stk. 2, i TEUF og dermed efter den almindelige lovgivningsprocedure. Da der i direktivets artikel 17, stk. 1, henvises til (den nugældende) artikel 153, stk. 2, i TEUF, og artikel 153, stk. 2, i TEUF allerede er udtrykkeligt nævnt som retsgrundlag for forslaget, er det ikke nødvendigt at henviser til den samme bestemmelse to gange.¹

VII - Konklusion og henstilling

På baggrund af ovenstående analyse synes de af Rådet planlagte ændringer af retsgrundlaget for forslaget, for så vidt som de vedrører henvisningen til artikel 153 i TEUF, blot at være nogle tekniske specifikationer, som er relevante ud fra et juridisk synspunkt. Hvad angår henvisningen til artikel 17, stk. 1, i direktivet om kræftfremkaldende stoffer kan sletningen heraf blot betragtes som en berigtigelse af en materiel fejl.

På mødet den 20. juni 2017 vedtog Retsudvalget således enstemmigt² at henstille, at der til henvisningen til artikel 153, stk. 2, i TEUF tilføjes en henvisning til bestemmelsens litra b) og til artikel 153, stk. 1, litra a), og at henvisningen til artikel 17, stk. 1, i direktivet om kræftfremkaldende stoffer fjernes fra retsgrundlaget for den foreslåede retsakt.

Med venlig hilsen

Pavel Svoboda

¹ Se SJ-0445/16, s. 3.

² Til stede ved den endelige afstemning: Pavel Svoboda (formand), Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (næstformand), Laura Ferrara (næstformand), Mady Delvaux (næstformand), Gerolf Annemans (for Gilles Lebreton, jf. forretningsordenens artikel 200, stk. 2), Max Andersson, Joëlle Bergeron, Rosa Estaràs Ferragut, Mary Honeyball, Sylvia-Yvonne Kaufmann, António Marinho e Pinto, Emil Radev, Julia Reda, Evelyn Regner, József Szájer, Mylène Troszczynski (for Marie-Christine Boutonnet, jf. forretningsordenens artikel 200, stk. 2), Axel Voss, Daniel Buda, Angel Dzhambazki, Angelika Niebler, Jens Rohde, Virginie Rozière, Tiemo Wölken, Kosma Złotowski.