



*Odbor za pravne zadeve
predsednik*

20.6.2017

G. Thomas Händel
predsednik
Odbor za zaposlovanje in socialne zadeve
BRUSELJ

Zadeva: Mnenje o pravni podlagi predloga direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2004/37/ES o varovanju delavcev pred nevarnostmi zaradi izpostavljenosti rakotvornim ali mutagenim snovem pri delu (COM(2016)0248 – C8-0181/2016 – 2016/0130(COD))

Spoštovani gospod predsednik,

v pismu z dne 2. junija 2017 ste v skladu s členom 39 Poslovnika Parlamenta Odbor za pravne zadeve zaprosili, naj preuči primernost spremembe pravne podlage, ki jo je zahteval Svet, za zgoraj omenjeni predlog¹.

Pravna podlaga, ki jo predlaga Komisija, je člen 153(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). Komisija se opira tudi na sekundarno zakonodajo EU, in sicer na člen 17(1) Direktive 2004/37/ES² o varovanju delavcev pred nevarnostmi zaradi izpostavljenosti rakotvornim ali mutagenim snovem pri delu, ki jo spreminja navedeni predlog.

V poročilu odbora EMPL o predlogu je ta pravna podlaga ohranjena³, v splošnem pristopu Sveta pa je spremenjena, in sicer je pri členu 153(2) PDEU dodano sklicevanje na točko (b) in člen 153(1)(a) PDEU, medtem ko je sklicevanje na člen 17(1) direktive o rakotvornih snoveh črtano.

Odbor je omenjeno vprašanje obravnaval na seji dne 20. junija 2017.

I – Ozadje

¹ COM(2016)0248 z dne 13. maja 2016.

² UL L 158, 30.4.2004, str. 50.

³ Gl. A8-0064/2017.

Namen predloga je izboljšati varovanje zdravja delavcev z zmanjšanjem poklicne izpostavljenosti rakotvornim kemijskim dejavnikom, da bi izboljšali učinkovitost zakonodaje EU na tem področju ter zagotovili večjo jasnost in bolj enake konkurenčne pogoje za gospodarske subjekte. Predlog je eden od prednostnih ukrepov, opredeljenih v delovnem programu Komisije za leto 2016.

Ocene nedavnega in bodočega bremena poklicnih bolezni kažejo, da so rakava obolenja, povezana z delovnim mestom, težava in tako bo tudi v prihodnosti zaradi izpostavljenosti delavcev rakotvornim snovem. Rak je najpogostejši vzrok smrti, povezanih z delovnim mestom, v EU. Vsako leto je 53 % smrtnih primerov, povezanih z delovnim mestom, pripisanih raku, v primerjavi z 28 % za bolezni obtočil in 6 % za bolezni dihal.¹

Zato so v predlogu spremenjene in/ali določene mejne vrednosti izpostavljenosti za 13 kemijskih snovi ter uvedeni trije posebni ukrepi, in sicer:

- razširitev Priloge I z vključitvijo dela, ki vključuje izpostavljenost vdihovanju prahu kristalnega kremenca, in določitev mejnih vrednosti za to rakotvorno snov v Prilogi III;
- določitev mejnih vrednosti izpostavljenosti za 10 dodatnih rakotvornih snovi v Prilogi III in
- revizija sedanjih mejnih vrednosti izpostavljenosti za prah trdega lesa in monomer vinil klorid glede na najnovejše znanstvene podatke.

II – Upoštevni členi Pogodb

V predlogu Komisije je kot pravna podlaga predstavljen naslednji člen Pogodbe o delovanju Evropske unije iz naslova X „Socialna politika“ tretjega dela PDEU z naslovom Notranje politike in ukrepi Unije (poudarek dodan):

Člen 153

(prejšnji člen 137 PES)

1. [...]

2. *V ta namen lahko Evropski parlament in Svet:*

(a) sprejmeta ukrepe, ki so namenjeni spodbujanju sodelovanja med državami članicami s pobudami, katerih cilj je izboljšanje znanja, razvijanje izmenjave informacij in najboljše prakse, pospeševanje inovativnih pristopov in vrednotenje izkušenj, pri čemer je izključena kakršna koli harmonizacija zakonov in drugih predpisov držav članic;

(b) na področjih iz odstavka 1(a) do (i) sprejmeta v obliki direktiv minimalne zahteve za postopno izvajanje, pri čemer upošteva pogoje in tehnične predpise, ki veljajo v posameznih državah članicah. Te direktive se izogibajo uvajanju upravnih, finančnih in zakonskih omejitev, ki bi lahko zavirale ustanavljanje in razvoj malih in srednjih podjetij.

Evropski parlament in Svet odločata po rednem zakonodajnem postopku po

¹ Evropske ocene poškodb in slabega zdravja povezanih z delom, *Work-related Illnesses Identification, Causal Factors and Prevention Safe Work — Healthy Work — For Life*, Takala J., Workplace Safety and Health Institute, Singapur, predstavitev na konferenci predsedstva EU, Atene, junij 2014.

posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij.

Na področjih iz odstavka 1(c), (d), (f) in (g) Svet soglasno odloča po posebnem zakonodajnem postopku po posvetovanju z Evropskim parlamentom in navedenima odboroma.

Svet lahko na predlog Komisije po posvetovanju z Evropskim parlamentom soglasno odloči, da se redni zakonodajni postopek uporablja za odstavke 1(d), (f) in (g).

III – Predlagana pravna podlaga

V splošnem pristopu Sveta je predlagana sprememba pravne podlage predloga, in sicer je pri **členu 153(2) PDEU** dodano sklicevanje na **točko (b) in člen 153(1)(a), sklicevanje na člen 17(1) direktive o rakotvornih snoveh pa je črtano**. Nove določbe se glasijo (poudarki so dodani):

Člen 153(1)

(prejšnji člen 137(1) PES)

1. Z namenom doseči cilje iz člena 151 Unija podpira in dopolnjuje dejavnosti držav članic na naslednjih področjih:

(a) izboljšanje zlasti delovnega okolja za varovanje zdravja in varnosti delavcev;

(b) delovni pogoji;

(c) socialna varnost in socialna zaščita delavcev;

(d) varstvo delavcev v primeru prenehanja pogodbe o zaposlitvi;

(e) obveščanje delavcev in posvetovanje z njimi;

(f) zastopanje in kolektivna obramba interesov delavcev in delodajalcev, vključno s soodločanjem, ob upoštevanju odstavka 5;

(g) pogoji za zaposlitev državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo na ozemlju Unije;

(h) vključevanje oseb, ki so izključene s trga dela, brez poseganja v člen 166;

(i) enakost moških in žensk glede priložnosti na trgu dela in obravnave pri delu;

(j) boj proti socialni izključenosti;

(k) posodobitev sistemov socialne zaščite, brez poseganja v točko (c).

Člen 151 PDEU se glasi (poudarek dodan):

Člen 151

(prejšnji člen 136 PES)

Unija in države članice si ob upoštevanju temeljnih socialnih pravic, kakor so določene v Evropski socialni listini, podpisani v Torinu 18. oktobra 1961, in v Listini Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev iz leta 1989, prizadevajo za naslednje cilje: spodbujanje zaposlovanja, izboljšanje življenjskih razmer in delovnih pogojev, tako da se ob ohranitvi izboljšav omogoči njihova harmonizacija, ustrezno socialno zaščito, dialog med socialnimi partnerji, razvoj človeških virov za trajno visoko zaposlenost in boj proti izključenosti.

V ta namen Unija in države članice izvajajo ukrepe, ki upoštevajo različnost prakse posameznih držav članic, zlasti na področju pogodbenih odnosov, ter potrebo po ohranitvi konkurenčnosti gospodarstva Unije.

Države članice menijo, da takšen razvoj ne bo nastal le na podlagi delovanja notranjega trga, ki bo dal prednost harmonizaciji socialnih sistemov, marveč tudi na podlagi postopkov, predvidenih v Pogodbah, in približevanja določb zakonov ali drugih predpisov.

Člen 17(1) Direktive 2004/37/ES

Prilogi I in III se lahko spremenita samo v skladu s postopkom, določenim v členu 137(2) Pogodbe (sedanjem členu 153(2) PDEU).

IV – Sodna praksa

Iz ustaljene sodne prakse Sodišča Evropske unije izhaja, „da mora izbira pravne podlage ukrepa Skupnosti temeljiti na objektivnih dejavnikih, ki jih je mogoče sodno preveriti, kar zlasti velja za cilj in vsebino ukrepa“.¹ Izbira napačne pravne podlage je zato lahko razlog za razveljavitev zadevnega akta. V tem okviru so želja institucije, da bi aktivneje sodelovala pri sprejemanju danega ukrepa, okoliščine, v katerih je bil ukrep sprejet, pa tudi delo, ki je bilo opravljeno glede drugih vidikov področja delovanja, ki ga zajema ta ukrep, za določitev pravilne pravne podlage nepomembni.²

Če se pri pregledu ukrepa izkaže, da ima dvojni cilj ali dve sestavini, pri čemer je ena glavna ali prevladujoča, druga pa zgolj stranska, mora ukrep temeljiti samo na eni pravni podlagi, in sicer tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj oziroma sestavino.³ Nasprotno pa mora akt temeljiti na več ustreznih pravnih podlagah, če ima ukrep več sočasnih ciljev ali sestavin, ki so neločljivo povezane in nobena od njih ni drugotnega ali posrednega pomena glede na druge,⁴ ter če postopki, določeni za ustrezne pravne podlage niso nezdružljivi s pravico Evropskega parlamenta in je ne spodkopavajo.⁵

Člen 153 PDEU (prejšnji člen 137 PES) je v Pogodbi pravna podlaga za približevanje nacionalne zakonodaje na področju socialne politike.⁶ V odstavkih (1) in (2) se Uniji podeljuje pristojnost, da podpira in dopolnjuje dejavnosti držav članic z namenom doseganja ciljev iz člena 151 PDEU (prejšnji člen 136 PES).⁷

¹ Zadeva C-45/86, Komisija proti Svetu (Splošni tarifni preferenciali) [1987], Recueil, str. 1439, točka 5; Zadeva C-440/05, Komisija proti Svetu [2007], Recueil, str. I-9097; Zadeva C-411/06, Komisija proti Parlamentu in Svetu [2009], Recueil, str. I-7585.

² Zadeva C-269/97, Komisija proti Svetu [2000], Recueil, str. I-2257, točka 44.

³ Zadeva C-137/12, Komisija proti Svetu, EU:C:2013:675, točka 53; Zadeva C-490/10, Parlament proti Svetu, EU:C:2012:525, točka 45; Zadeva C-155/07 Parlament proti Svetu [2008], Recueil, str. I-08103, točka 34;

⁴ Zadeva C-211/01, Komisija proti Svetu [2003], Recueil, str. I-08913, točka 40; Zadeva C-178/03, Komisija proti Evropskemu parlamentu in Svetu [2006], Recueil, str. I-107, točke 43–56;

⁵ Zadeva C-300/89, Komisija proti Svetu (Titanov dioksid) [1991], Recueil, str. I-2867, točke 17–25; Zadeva C-268/94, Portugalska proti Svetu [1996], Recueil, str. I-6177.

⁶ Gl. zadevo C-343/08, Evropska komisija proti Češki republiki [2010], Recueil, str. I-00275, točka 67, v zvezi s členom 137 PES, ki je predhodnik člena 153; gl. Mnenje 2/91, Konvencija št. 170 Mednarodne organizacije dela o varnosti pri uporabi kemikalij pri delu [1993], Recueil, str. I-01061, točka 17.

⁷ Gl. zadevo C-13/05, Sonia Chacón Navas proti Eures Colectividades SA [2006], Recueil, str. I-06467, točka 4, v zvezi s členom 137 PES, ki je predhodnik člena 153.

Cilj in vsebina predloga

V uvodni izjavi predloga je poudarjeno, da je Direktiva 2004/37/ES namenjena zaščiti delavcev pred tveganji, ki ogrožajo njihovo zdravje in varnost zaradi izpostavljenosti rakotvornim ali mutagenim snovem na delovnem mestu. Za ta namen določa minimalne zahteve, vključno z mejnimi vrednostmi, na podlagi razpoložljivih znanstvenih in tehničnih podatkov.

V uvodnih izjavah 2 in 3 piše, da bi bilo treba mejne vrednosti pregledati, kadar se na podlagi znanstvenih podatkov pojavi potreba po tem, pri nekaterih rakotvornih in mutagenih snoveh pa je treba za zagotovitev najvišje možne stopnje varovanja upoštevati tudi druge načine absorpcije, vključno z možnostjo prehajanja skozi kožo.

V uvodnih izjavah od 5 do 17 so navedene snovi, ki bi jih bilo mogoče po najnovejših znanstvenih podatkih razvrstiti kot rakotvorne, in snovi, ki se že štejejo za rakotvorne in ki bi jih bilo treba revidirati glede na novejšo znanstvene podatke.

V uvodnih izjavah 18 in 22 pa je ponovno poudarjeno, da je namen predlagane spremembe Direktive 2004/37/ES okrepiti zaščito zdravja delavcev pri delu, izboljšati njihove življenjske in delovne pogoje ter jih zaščititi pred posebnimi tveganji zaradi izpostavljenosti rakotvornim snovem.

Na tej podlagi člen 1 določa, da se direktiva spremeni tako, da se v Prilogi I doda točka 6, s čimer se vključi „delo, ki vključuje izpostavljenost vdihovanju prahu kristalnega kremenca, ki nastane pri delovnem postopku“, in da se Priloga III nadomesti z besedilom v Prilogi k predlagani direktivi. Členi od 3 do 5 vsebujejo običajne določbe o prenosu v nacionalno zakonodajo držav članic. Zlasti člen 4 se nanaša na datum začetka veljavnosti direktive.

VI – Preučitev in določitev ustrezne pravne podlage

Iz navedenega izhaja, da sta namen in vsebina predloga izboljšati raven varovanja zdravja delavcev v skladu s členom 153(1)(a) PDEU, tako da se v Prilogo I k Direktivi 2004/37/ES vključi delo, ki vključuje izpostavljenost vdihovanju prahu kristalnega kremenca (respirabilna frakcija), ki nastane pri delovnem postopku. To se doseže z določitvijo dodatnih minimalnih zahtev za varovanje zdravja delavcev v obliki mejnih vrednosti iz Priloge III k direktivi ter revizijo sedanjih mejnih vrednosti iz Priloge III za dve rakotvorni snovi ob upoštevanju novejših znanstvenih podatkov.

V zvezi s tem bi bilo treba opozoriti, da člen 153(2) PDEU v točkah (a) in (b) dejansko vsebuje različni pravni podlagi za ukrepe različnega značaja. Točka (a) člena 153(2) se nanaša na „ukrepe, ki so namenjeni spodbujanju sodelovanja med državami članicami“, točka (b) pa pooblašča Parlament in Svet, da „na področjih iz odstavka 1(a) do (i) sprejmeta v obliki direktiv minimalne zahteve za postopno izvajanje, pri čemer upoštevata pogoje in tehnične predpise, ki veljajo v posameznih državah članicah“. Predlagana direktiva spada nedvoumno v slednjo kategorijo ukrepov, zato je v sedanjih okoliščinah koristno, da se v pravni podlagi sklicuje na točko (b) člena 153(2).¹

¹ Gl. SJ-0445/16, str. 3.

Poleg tega člen 153(2), ki je pravna podlaga za sprejetje ukrepov na področju socialne politike, določa različne zakonodajne postopke, odvisno od področja iz člena 153(1), na katerem se bo izvajal predvideni ukrep. Pri preučitvi namena in vsebine predloga se je pokazalo, da točka (a) člena 153(1) bolj ustreza ukrepom, ki so v njem določeni. Iz njegove preambule je razvidno, da ima predlog isti cilj kot direktiva o rakotvornih snoveh, ki jo spreminja, tj. varovanje delavcev pred nevarnostmi, ki ogrožajo njihovo zdravje in varnost, ter preprečevanje takih nevarnosti, ki se pojavijo ali bi se lahko pojavile zaradi izpostavljenosti rakotvornim ali mutagenim snovem pri delu. Predlog vsebuje tudi spremembe prilog I in III k direktivi o rakotvornih snoveh, in sicer je na seznam snovi dodana nova snov, dodani so zmesi in postopki, ki se v smislu direktive obravnavajo kot rakotvorni, določene pa so tudi nove mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost tem snovem. Pri teh spremembah gre nedvoumno za ukrepe, namenjene varovanju zdravja, ki so v korist delavcev.

V skladu z drugim in tretjim pododstavkom člena 153(2) se na področjih iz točk (c), (d), (f) in (g) člena 153(1) uporablja posebni zakonodajni postopek s soglasnim odločanjem v Svetu, na vseh drugih področjih iz člena 153(1) pa se uporablja redni zakonodajni postopek. Zato je primerno, da se pri navedbi pravne podlage, s katero je mogoče določiti, kateri postopek se uporablja za sprejetje in zahtevano večino v Svetu, podrobneje opredeli besedilo, ki ga je predlagala Komisija, tako da se ne navede samo, ali se uporablja točka (a) ali (b) člena 153(2), temveč tudi, katera področja iz člena 153(1) zakonodajalci obravnavajo.¹

V nasprotju s prvo točko (a) drugega odstavka člena 153 PDEU, ki se ne sklicuje na posebna področja delovanja iz člena 153(1), se člen 153(2)(b) nanje izrecno sklicuje. Zato člen 153(2)(b) PDEU ni ustrezna pravna podlaga za ta predlog in jo je treba dopolniti s sklicevanjem na člen 153(1)(a), da bi bila dovolj jasna in natančna. Iz tega sledi, da predlog glede na svoj namen in vsebino očitno spada na področje delovanja iz točke (a) člena 153(1), tj. „izboljšanje [] delovnega okolja za varovanje zdravja in varnosti delavcev“, in da se zato ta točka v povezavi s točko (b) člena 153(2) lahko varno doda kot pravna podlaga predloga, kar pomeni, da bi se uporabljal redni zakonodajni postopek.

V zvezi s pravno podlago sekundarne zakonodaje, ki jo je predlagala Komisija, tj. členom 17(1) direktive o rakotvornih snoveh, je treba omeniti, da ta člen določa, da se „prilogi I in III [] lahko spremenita samo v skladu s postopkom, določenim v členu 137(2) Pogodbe“. Zato je razvidno že iz besedila, da člen 17(1) ne daje pravne podlage za spreminjanje teh prilog, saj se zgolj sklicuje na člen 137(2) PES (sedanji člen 153(2) PDEU, ki je pravna podlaga za direktivo). Z drugimi besedami, člen 17(1) zgolj opozarja na dejstvo, da se za spremembe prilog I in III uporablja člen 153(2) PDEU in s tem redni zakonodajni postopek. Ker se člen 17(1) direktive sklicuje na (sedanji) člen 153(2) PDEU, člen 153(2) PDEU pa je že posebej naveden kot pravna podlaga predloga, se ni treba dvakrat sklicevati na isto določbo.²

VII - Sklep in priporočila

Iz zgornje preučitve pravne podlage predloga izhaja, da se njene spremembe, ki jih predlaga Svet pri sklicevanju na člen 153 PDEU, nanašajo zgolj na tehnične specifikacije, ki so ustrezne s pravnega vidika. Glede sklicevanja na člen 17(1) direktive o rakotvornih snoveh se lahko njegovo črtanje šteje za preprost popravek vsebinske napake.

¹ Gl. prejšnjo opombo.

² Gl. SJ-0445/16, str. 3.

Na seji dne 20. junija 2017 se je Odbor za pravne zadeve soglasno¹ odločil, da vam priporoči, da pri členu 153(2) dodate sklicevanje na točko (b) in člen 153(1)(a) PDEU ter da iz pravne podlage predlaganega instrumenta črtate sklicevanje na člen 17(1) direktive o rakotvornih snoveh.

S spoštovanjem,

Pavel Svoboda

¹ Pri končnem glasovanju so bili navzoči: Pavel Svoboda (predsednik), Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (podpredsednica), Laura Ferrara (podpredsednica), Mady Delvaux (podpredsednica), Gerolf Annemans (namesto Gillesa Lebretona v skladu s členom 200(2) Poslovnika), 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 (namesto Marie-Christine Boutonnet v skladu s členom 200(2) Poslovnika), Axel Voss, Daniel Buda, Angel Džambazki (Angel Dzhambazki), Angelika Niebler, Jens Rohde, Virginie Rozière, Tiemo Wölken, Kosma Złotowski.