EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 22.9.2020
COM(2020) 571 final

2020/0262 (COD)

Predlog

DIREKTIVA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

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

{SEC(2020) 302 final} - {SWD(2020) 183 final} - {SWD(2020) 184 final}

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. OZADJE PREDLOGA

Razlogi za predlog in njegovi cilji

Rak je ne glede na to, ali je povezan z delom ali ne, za kardiovaskularnimi boleznimi drugi glavni vzrok smrti v državah članicah EU, pri čemer mu je mogoče pripisati približno četrtino vseh smrti[1]. Velja za bolezen, ki pomembno prispeva k prezgodnjim smrtim v Evropski uniji. Vpliva ne le na zdravje posameznika in družinsko življenje, temveč tudi na nacionalno zdravje in socialne sisteme, vladne proračune ter produktivnost in rast gospodarstva.

Okrepitev boja proti raku je zato za EU nujna prednostna naloga. Kot je v svojih političnih usmeritvah napovedala predsednica Evropske komisije Ursula von der Leyen[2], bo Komisija pred koncem leta 2020 predstavila evropski načrt za ublažitev trpljenja, ki ga povzroča ta bolezen, in podporo državam članicam pri izboljšanju obvladovanja raka in oskrbe, da bi zagotovila pravičnejši dostop do zdravljenja povsod po EU.

Rak je tudi najpogostejši vzrok smrti, povezanih z delovnim mestom, v EU[3]: Trenutno je rakavim obolenjem, povezanim z delom, letno pripisanih 52 % smrti, povezanih z delom, kardiovaskularnim boleznim 24 %, drugim boleznim 22 % in poškodbam 2 %. Reševanje problema raka, povezanega z delom, s to in drugimi pobudami bo tudi sestavni del evropskega načrta za boj proti raku. Konkretni namen tega predloga je izboljšati varovanje zdravja in varnosti delavcev z zmanjšanjem poklicne izpostavljenosti trem rakotvornim snovem ali skupinam snovi (v nadaljnjem besedilu: snovi), zagotoviti večjo jasnost za delavce, delodajalce in izvršilne organe ter prispevati k enakim konkurenčnim pogojem za gospodarske subjekte.

Predlog je podan v času krize, kakršne v EU in na svetu še ni bilo. Pandemija COVID-19 ima veliko zdravstvenih, gospodarskih in družbenih posledic, za katere bo treba najti rešitev. V pandemiji je prišel do izraza tudi pomen zdravstvenih in varnostnih vidikov na delovnem mestu, zlasti za tiste, ki so na čelu odziva na krizo. To je še ena spodbuda za podvojitev prizadevanj za zaščito delavcev in družb pred vsemi možnimi poklicnimi tveganji, zato pozitivno vpliva na zaposlovanje in gospodarstvo.

Če želimo po krizi zgraditi močno socialno Evropo, so med okrevanjem gospodarstva EU potrebne nenehne izboljšave v smeri varnejšega in bolj zdravega dela za vse. Poleg tega se morajo, kot je poudarjeno v sporočilu „Močna socialna Evropa za pravičen prehod“[4], ukrepi za varovanje delavcev prilagajati najraznovrstnejšim socialnim, gospodarskim in tehnološkim spremembam, hkrati pa zagotavljati nenehno varovanje pred tradicionalnimi tveganji.

---

1 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Cancer_statistics#Deaths_from_cancer

2 Bolj ambiciozna Unija – Moj načrt za Evropo, ki je na voljo na spletnem naslovu: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf

3 EU-OSHA (2017), Mednarodna primerjava stroškov nezgod in bolezni, povezanih z delom, ki je na voljo na spletnem naslovu: https://osha.europa.eu/sl/publications/international-comparison-cost-work-related-accidents-and-illnesses/view.

4 Sporočilo Komisije „Močna socialna Evropa za pravičen prehod“, COM(2020) 14 final, ki je na voljo na spletnem naslovu: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0014.

Komisija se je v sporočilu že zavezala, da bo pregledala strategijo za varnost in zdravje pri delu ter med drugim obravnavala tudi izpostavljenost nevarnim snovem, da bi se ohranili visoki evropski standardi varnosti in zdravja pri delu. Evropski steber socialnih pravic[5], ki so ga 17. novembra 2017 na socialnem vrhu za pravična delovna mesta in rast skupaj razglasili Evropski parlament, Svet in Komisija, delavcem zagotavlja pravico do zdravega, varnega in primernega delovnega okolja, vključno z varovanjem pred rakotvornimi snovmi. Komisija je v sporočilu „Varnejše in bolj zdravo delo za vse“[6] tudi poudarila, da mora Evropska unija še naprej vlagati v varnost in zdravje pri delu, ter se zavezala, da bo boj proti raku, povezanemu s poklicem, okrepila z zakonodajnimi predlogi. Tudi nedavno podaljšanje sporazuma o časovnem načrtu EU za rakotvorne snovi (Roadmap on Carcinogens)[7], ki je bilo 28. novembra 2019 podpisano v Helsinkih, dokazuje, da je znatno število deležnikov še naprej zavezano izboljšanju varovanja delavcev pred izpostavljenostjo rakotvornim snovem.

Da bi Komisija nadaljnje prispevala k boljšemu varovanju delavcev, nadaljuje proces posodabljanja direktive o rakotvornih in mutagenih snoveh (v nadaljnjem besedilu: Direktiva)[8], da gre v korak z novim znanstvenim in tehničnim razvojem ter upošteva mnenja deležnikov. V skladu s členom 16 Direktive se v Prilogi III k Direktivi določijo mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost na podlagi razpoložljivih podatkov, vključno z znanstvenimi in tehničnimi podatki, za vse rakotvorne ali mutagene snovi, za katere je to mogoče. Kot določa člen 17(1) Direktive, se lahko Priloga III k Direktivi spremeni v skladu s postopkom, določenim v členu 153(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: PDEU), tj. z rednim zakonodajnim postopkom.

V zadnjih nekaj letih je Komisija predlagala tri direktive o spremembi Direktive. Evropski parlament in Svet sta jih sprejela decembra 2017[9], januarja 2019[10] oziroma junija 2019[11]. Te tri revizije, ki so obravnavale skupno 26 snovi, so med drugim omogočile spremembo dveh obstoječih mejnih vrednosti za poklicno izpostavljenost, uvedbo 22 novih mejnih vrednosti za

---

5 Evropski steber socialnih pravic, november 2017, ki je na voljo na spletnem naslovu: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_sl.pdf.

6 Sporočilo Komisije „Varnejše in bolj zdravo delo za vse – Posodobitev zakonodaje in politike EU za varnost in zdravje pri delu“ (COM(2017) 12 final), na voljo na spletnem naslovu: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0012.

7 https://roadmaponcarcinogens.eu/about/the-roadmap/.

8 Direktiva 2004/37/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o varovanju delavcev pred nevarnostmi zaradi izpostavljenosti rakotvornim ali mutagenim snovem pri delu. Na voljo na spletnem naslovu: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:32004L0037.

9 Direktiva (EU) 2017/2398 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2017 o spremembi Direktive 2004/37/ES o varovanju delavcev pred tveganji zaradi izpostavljenosti rakotvornim ali mutagenim snovem pri delu. Na voljo na spletnem naslovu: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?qid=1571906530859&uri=CELEX:32017L2398.

10 Direktiva (EU) 2019/130 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. januarja 2019 o spremembi Direktive 2004/37/ES o varovanju delavcev pred tveganji zaradi izpostavljenosti rakotvornim ali mutagenim snovem pri delu. Na voljo na spletnem naslovu: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?qid=1571906467330&uri=CELEX:32019L0130.

11 Direktiva (EU) 2019/983 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. junija 2019 o spremembi Direktive 2004/37/ES o varovanju delavcev pred tveganji zaradi izpostavljenosti rakotvornim ali mutagenim snovem pri delu. Na voljo na spletnem naslovu: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?qid=1571906381017&uri=CELEX:32019L0983.

poklicno izpostavljenost in določitev opombe glede vnosa prek kože[12] za preostali dve snovi (brez določitve mejnih vrednosti za poklicno izpostavljenost).

Komisija je z namenom, da predlaga to četrto spremembo Direktive, julija[13] in novembra 2017[14] v skladu s členom 154 PDEU opravila dvostopenjsko posvetovanje s socialnimi partnerji na evropski ravni. Organizacije delavcev in organizacije delodajalcev so potrdile, da so tri spodaj navedene snovi zelo pomembne za varovanje delavcev, ter pozvale Komisijo, da nadaljuje pripravljalno delo za določitev mejnih vrednosti za poklicno izpostavljenost za navedene prednostne rakotvorne snovi:

- akrilonitril,
- nikljeve spojine,
- benzen.

Ta seznam so znova potrdili organi držav članic ter organizacije delodajalcev in delavcev v okviru tristranskega Svetovalnega odbora za varnost in zdravje pri delu (ACSH) prek njegove namenske delovne skupine za kemikalije (WPC) v skladu z njegovim mandatom, v katerem Komisija zahteva dejavno sodelovanje WPC pri pripravi priporočil glede prednostnih nalog za nove ali revidirane znanstvene ocene.

Trenutno je akrilonitrilu, nikljevim spojinam ali benzenu izpostavljenih več kot milijon delavcev. Če se ne bo ukrepalo na ravni EU, bodo ti delavci še naprej izpostavljeni tveganju, da dobijo raka ali utrpijo druge resne zdravstvene težave. Podrobne informacije o različnih uporabah teh treh snovi in njihovem vplivu na delavce ter po posameznih sektorjih, v katerih so jim delavci izpostavljeni, so na voljo v oceni učinka, ki je priložena temu predlogu.

Direktiva določa številne splošne minimalne zahteve za preprečevanje ali zmanjšanje izpostavljenosti vsem rakotvornim in mutagenim snovem, ki spadajo v njeno področje uporabe. Delodajalci morajo ugotoviti in oceniti tveganja za delavce v zvezi z izpostavljenostjo posameznim rakotvornim in mutagenim snovem na delovnem mestu ter preprečiti izpostavljenost, kadar se tveganja pojavijo. Če je to tehnično izvedljivo, je treba postopek ali kemično snov nadomestiti z nenevarnim ali manj nevarnim postopkom oz. kemično snovjo. Če nadomestitev ni tehnično izvedljiva, je treba kemične rakotvorne snovi, kolikor je to tehnično izvedljivo, za preprečevanje izpostavljenosti proizvajati in uporabljati v zaprtem sistemu. Če to tehnično ni izvedljivo, je treba izpostavljenost delavcev zmanjšati do najnižje ravni, ki jo je tehnično mogoče zagotoviti. To odraža obveznost glede zmanjševanja izpostavljenosti iz člena 5(2) in (3) Direktive.

---

12 Opomba glede vnosa prek kože ugotavlja možnost znatnega vnosa prek kože.

13 Dokument o posvetovanju z dne 26. julija 2017, Prva faza posvetovanja s socialnimi partnerji v skladu s členom 154 PDEU o spremembah Direktive 2004/37/ES, da bi se vključile zavezujoče mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost za dodatne rakotvorne in mutagene snovi (First phase consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on revisions of Directive 2004/37/EC to include binding occupational exposure limit values for additional carcinogens and mutagens), C(2017) 5191 final.

14 Dokument o posvetovanju z dne 10. novembra 2017, Druga faza posvetovanja s socialnimi partnerji v skladu s členom 154 PDEU o spremembah Direktive 2004/37/ES, da bi se vključile zavezujoče mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost za dodatne rakotvorne in mutagene snovi (Second phase consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on revisions of Directive 2004/37/EC to include binding occupational exposure limit values for additional carcinogens and mutagens), C(2017) 7466 final.

Poleg teh splošnih minimalnih zahtev Direktiva jasno določa tudi, da je, kadar je to mogoče, določitev mejnih vrednosti za poklicno izpostavljenost rakotvornim in mutagenim snovem prek vdihavanja sestavni del mehanizma za varovanje delavcev[15]. Te vrednosti je treba še določiti za kemične snovi, za katere takšne mejne vrednosti še ne obstajajo, in jih revidirati, kadar koli to postane mogoče, glede na novejše znanstvene podatke[16]. Mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost za posamezne rakotvorne ali mutagene snovi so določene v Prilogi III k Direktivi.

Zmanjšanje izpostavljenosti rakotvornim in mutagenim snovem na delovnem mestu z določitvijo mejnih vrednosti za poklicno izpostavljenost, ki veljajo po vsej EU, učinkovito prispeva k preprečevanju rakavih obolenj in smrti, kot tudi drugih resnih zdravstvenih težav, ki jih povzročajo te snovi. Posledično izboljšuje varovanje delavcev, tako da podaljšuje trajanje ter izboljšuje kakovost in produktivnost delovnega življenja evropskih delavcev, poleg tega pa zagotavlja podobno minimalno raven varovanja po vsej EU, prispeva k večji produktivnosti in konkurenčnosti EU ter izboljšuje enake konkurenčne pogoje za podjetja.

Razpoložljive informacije, vključno z znanstvenimi podatki, potrjujejo potrebo po tem, da se Priloga III dopolni z novimi ali revidiranimi mejnimi vrednostmi za poklicno izpostavljenost za tri prej navedene rakotvorne snovi. Potrjujejo tudi potrebo po tem, da se ohranijo ali dodajo opombi glede vnosa prek kože za akrilonitril in benzen ter opomba glede preobčutljivost kože[17] in dihal[18] za nikljeve spojine.

Na podlagi tega se predlaga sprejetje posebnih ukrepov, da bi se v Prilogi III določile mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost za akrilonitril in nikljeve spojine ter revidirala mejna vrednost za poklicno izpostavljenost za benzen. Poleg teh mejnih vrednosti za poklicno izpostavljenost je tudi predlagano, da se v Prilogo III dodata opomba glede vnosa prek kože za akrilonitril ter opomba glede preobčutljivosti kože in dihal za nikljeve spojine. Ohranjena je bila tudi obstoječa opomba glede vnosa prek kože za benzen.

Skladnost z veljavnimi določbami na zadevnem področju politike

Ta pobuda je skladna z evropskim stebrom socialnih pravic, razglašenim leta 2017[19], in zlasti z njegovim načelom št. 10, ki določa, da imajo delavci pravico do zdravega, varnega in primernega delovnega okolja. Določitev novih ali revidiranih mejnih vrednosti za poklicno izpostavljenost prispeva k visoki ravni varovanja zdravja in varnosti delavcev.

15 Člen 1(1) in uvodna izjava 13 Direktive.

16 Člen 16(1) in uvodna izjava 13 Direktive.

17 Opomba glede „preobčutljivosti kože“ pomeni, da lahko izpostavljenost snovi povzroči neželene odzive kože.

18 Opomba glede „preobčutljivosti dihal“ pomeni, da lahko izpostavljenost snovi prek vdihavanja povzroči neželene odzive v dihalnem traktu.

19 Glej sprotno opombo 5.

Ta pobuda je tudi skladna s sporočilom „Varnejše in bolj zdravo delo za vse“[20], v katerem je Komisija poudarila, da mora Evropska unija še naprej vlagati v varnost in zdravje pri delu, ter se zavezala, da bo boj proti raku, povezanemu s poklicem, okrepila z zakonodajnimi predlogi.

Skladnost z drugimi politikami Unije

Evropski načrt za boj proti raku

Predsednica von der Leyen je v svojih političnih usmeritvah za Evropsko komisijo[21] priznala, da lahko Evropska unija glede raka naredi veliko več, in se zavezala, da bo predložila evropski načrt za boj proti raku. Komisija je 4. februarja 2020 na konferenci z naslovom „Evropski načrt za boj proti raku: prizadevajmo si doseči več“, ki jo je gostil Evropski parlament, začela javno posvetovanje na ravni EU glede načrta boja proti raku (ki se zdaj imenuje evropski načrt za boj proti raku).

Evropski načrt za boj proti raku bo temeljil na štirih stebrih: preprečevanju, zgodnjem odkrivanju, zdravljenju in nadaljnji oskrbi. Predlog vsebuje cilje stebra za preprečevanje, kot so ukrepi za zmanjševanje okoljskih dejavnikov tveganja, npr. onesnaževanja in izpostavljenosti kemikalijam, zlasti pa zmanjšanje izpostavljenosti rakotvornim snovem na delovnem mestu.

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah

Cilji te pobude so skladni tudi s členom 2 (pravica do življenja) in členom 31 (pravica do poštenih in pravičnih delovnih pogojev) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

Uredba REACH

Z uredbo REACH[22], ki je začela veljati leta 2007, je bilo združenih in razvitih več delov zakonodaje EU o kemikalijah, vključno s tistimi, ki so povezani z oceno tveganja in sprejetjem ukrepov za obvladovanje tveganja. Uredba med drugim določa dva različna regulativna pristopa v EU, tj. omejitve in avtorizacije. Omejitve EU omogočajo, da določi pogoje glede proizvodnje, dajanja v promet in/ali uporabe snovi kot takih, v zmesi ali v izdelku, avtorizacija pa je namenjena zagotovitvi, da se tveganje zaradi snovi, ki vzbujajo veliko zaskrbljenost, ustrezno nadzira, medtem ko se hkrati spodbuja postopna zamenjava z ustreznimi alternativami, ki so ekonomsko in tehnično izvedljive[23].

Veljavne določbe uredbe REACH o avtorizaciji in/ali omejevanju kemičnih snovi, ki se obravnavajo v tem predlogu, so:

- omejitev: dajanje v promet in uporaba benzena in njegovih zmesi z nekaj izjemami, dajanje v promet in uporaba niklja in njegovih spojin v nakitu in

[20] Sporočilo Komisije „Varnejše in bolj zdravo delo za vse – Posodobitev zakonodaje in politike EU za varnost in zdravje pri delu“ (COM(2017) 12 final), na voljo na spletnem naslovu: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0012.

[21] Glej sprotno opombo 2.

[22] Uredba (ES) št. 1907/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2006 o registraciji, evalvaciji, avtorizaciji in omejevanju kemikalij. Na voljo na spletnem naslovu: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/ALL/?uri=CELEX%3A32006R1907.

[23] Sporočilo Komisije z naslovom Splošno poročilo Komisije o izvajanju uredbe REACH in pregledu nekaterih elementov – Sklepi in ukrepi. Na voljo na spletnem naslovu: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0116&from=EN.

izdelkih, namenjenih stiku s kožo, dajanje v promet ali uporaba akrilonitrila in njegovih zmesi za prodajo širši javnosti;

- avtorizacija: za nobeno od teh snovi ni potrebna avtorizacija na podlagi uredbe REACH.

Direktiva in uredba REACH se pravno dopolnjujeta. Okvirna direktiva o varnosti in zdravju pri delu 89/391/EGS[24] določa glavna načela preprečevanja poklicnih tveganj in varovanja pred njimi ter se uporablja za vse sektorje dejavnosti. Ta direktiva ne vpliva na že obstoječe ali prihodnje nacionalne določbe in določbe EU, ki so ugodnejše za varovanje zdravja in varnosti delavcev pri delu. Na podlagi člena 16 okvirne direktive za varnost in zdravje pri delu je bila sprejeta vrsta direktiv na področju varnosti in zdravja pri delu (vključno z Direktivo). V uredbi REACH pa je navedeno, da se uporablja brez poseganja v določbe zakonodaje glede varovanja delavcev, vključno z Direktivo.

Glede na to, da se Direktiva in uredba REACH dopolnjujeta, je smiselno predlagati mejne vrednosti v okviru Direktive, in sicer iz naslednjih razlogov:

– Direktiva zajema vsako uporabo rakotvornih ali mutagenih snovi na delovnem mestu skozi njihov celotni življenjski krog in izpostavljenost delavcev navedenim dejavnikom, ki se sproščajo pri kateri koli dejavnosti na delovnem mestu, ne glede na to, ali so bile proizvedene namerno ali ne, in ne glede na to, ali so na voljo na trgu ali ne;

– ocena tveganja, ki jo na podlagi Direktive 2004/37/ES opravijo delodajalci, se nanaša na delovno mesto in specifične postopke, v njej pa bi bilo treba upoštevati tudi skupno izpostavljenost delavcev pri njihovi vsakodnevni delovni dejavnosti vsem rakotvornim in mutagenim snovem, prisotnim na delovnem mestu;

– mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost za rakotvorne in mutagene snovi se določijo na podlagi zanesljivega postopka, katerega končna faza je predložitev sozakonodajalcu v sprejetje in ki temelji na razpoložljivih podatkih, vključno z znanstvenimi in tehničnimi podatki, ter posvetovanju z deležniki;

– mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost so pomemben del Direktive ter širšega pristopa varnosti in zdravja pri delu k upravljanju kemičnih tveganj.

2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST

Pravna podlaga

Člen 153(2)(b) PDEU določa, da lahko Evropski parlament in Svet „na področjih iz odstavka 1(a) do (i) [člena 153 PDEU] sprejmeta v obliki direktiv minimalne zahteve za postopno izvajanje, pri čemer upošteva[ta] 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.“ Člen 153(1)(a) PDEU določa, da Unija podpira in dopolnjuje dejavnosti držav članic na področju „izboljšanj[a] zlasti delovnega okolja za varovanje zdravja in varnosti delavcev“.

[24] UL L 183, 29.6.1989, str. 1.

Direktiva 2004/37/ES je bila sprejeta na podlagi člena 153(2)(b) PDEU s ciljem izboljšati zdravje in varnost delavcev. Na podlagi tega njen člen 16 določa uvedbo mejnih vrednosti v skladu s postopkom, določenim v členu 153(2) PDEU, za vse rakotvorne ali mutagene snovi, za katere je to mogoče.

Cilj tega predloga je izboljšati raven varovanja zdravja delavcev v skladu s členom 153(1)(a) PDEU v obliki novih ali revidiranih mejnih vrednosti ter opomb v Prilogi III k Direktivi. Člen 153(2)(b) PDEU zato pomeni ustrezno pravno podlago za predlog Komisije.

V skladu s členom 153(2) PDEU je izboljšanje zlasti delovnega okolja za varovanje zdravja in varnosti delavcev vidik socialne politike, ki je v deljeni pristojnosti EU in držav članic.

Subsidiarnost (za neizključno pristojnost)

Glede na to, da so tveganja za zdravje in varnost delavcev v veliki meri podobna po vsej EU, obstaja jasna vloga EU pri podpiranju držav članic pri obravnavanju teh tveganj.

Podatki, zbrani pri pripravljalnem delu, kažejo na velike razlike med državami članicami glede določitve mejnih vrednosti za rakotvorne snovi v skladu s tem predlogom[25]. Nekatere države članice so že določile zavezujoče mejne vrednosti, ki so enake ali nižje od vrednosti, ki jih priporoča ACSH. To dokazuje, da je mejno vrednost za te kemične snovi mogoče določiti z učinkovitimi enostranskimi nacionalnimi ukrepi. Vendar obstajajo tudi številni primeri, v katerih imajo države članice mejne vrednosti, ki zagotavljajo slabše varovanje zdravja delavcev od vrednosti iz tega predloga. V nekaterih drugih primerih države članice nimajo mejnih vrednosti za te rakotvorne snovi. Poleg tega se tudi obstoječe nacionalne mejne vrednosti v različnih državah članicah med seboj precej razlikujejo, zato so ravni varovanja različne.

V takšnih okoliščinah ni mogoče zagotoviti minimalnih zahtev za varovanje zdravja delavcev pred tveganji, ki nastanejo zaradi izpostavljenosti tem rakotvornim snovem, za vse delavce EU v vseh državah članicah EU samo z ukrepi samih držav članic.

Različne ravni varovanja bi lahko tudi spodbudile podjetja k ustanavljanju proizvodnih obratov v državah članicah z nižjimi zahtevami. V vseh primerih razlike v delovnih zahtevah vplivajo na konkurenčnost, saj gospodarskim subjektom povzročajo različne stroške. Ta učinek na enotni trg je mogoče zmanjšati z določitvijo jasnih in konkretnih minimalnih zahtev na ravni EU za varovanje delavcev v državah članicah.

Iz tega sledi, da so ukrepi, sprejeti na ravni EU, za doseganje ciljev iz tega predloga potrebni in v skladu s členom 5(3) PEU. Direktivo je mogoče spremeniti le na ravni EU in po dvostopenjskem posvetovanju s socialnimi partnerji (delodajalci in delojemalci) v skladu s členom 154 PDEU.

Sorazmernost

Ta predlog je korak naprej k doseganju zastavljenih ciljev za izboljšanje življenjskih razmer in delovnih pogojev delavcev.

[25] Glej preglednico 3 v oceni učinka.

Glede predlaganih mejnih vrednosti so bili po intenzivnih razpravah z vsemi deležniki (predstavniki organizacij delavcev, predstavniki organizacij delodajalcev in predstavniki vlad) upoštevani dejavniki socialno-ekonomske izvedljivosti.

V skladu s členom 153(4) PDEU določbe v tem predlogu nobeni od držav članic ne preprečujejo ohranjanja ali uvedbe strožjih zaščitnih ukrepov, ki so združljivi s Pogodbama, na primer v obliki nižjih mejnih vrednosti. Člen 153(3) PDEU državam članicam omogoča, da socialnim partnerjem na njihovo skupno zahtevo poverijo izvajanje direktiv, sprejetih v skladu s členom 153(2) PDEU, kar pomeni, da morajo spoštovati ustaljene nacionalne predpise za urejanje tega področja.

Iz tega sledi, da v skladu z načelom sorazmernosti iz člena 5(4) PEU ta predlog ne presega tega, kar je potrebno za dosego navedenih ciljev.

Izbira instrumenta

Člen 153(2)(b) PDEU določa, da se lahko minimalne zahteve na področju varovanja zdravja in varnosti delavcev sprejmejo „v obliki direktiv“.

3. REZULTATI NAKNADNIH VREDNOTENJ, POSVETOVANJ Z DELEŽNIKI IN OCEN UČINKA

Naknadna vrednotenja/preverjanja primernosti obstoječe zakonodaje

V naknadnem vrednotenju direktiv Evropske unije o varnosti in zdravju pri delu[26] (vrednotenje v okviru programa REFIT) je poudarjeno, da se kemikalije, ki so razvrščene kot rakotvorne in mutagene snovi, še naprej proizvajajo po vsej EU. Izpostavljeni so jim tudi delavci v proizvodnji in nadaljnji uporabniki. Glavne ugotovitve tega vrednotenja kažejo, da Direktiva velja za zelo pomembno. Glede na pomisleke, ki so jih med postopkom vrednotenja izrazile različne skupine deležnikov in ki se pojavljajo v nacionalnih poročilih o izvajanju, bi bilo treba razmisliti o prilagoditvi mejnih vrednosti za več snovi. Na podlagi spremembe Direktive z določitvijo ali revizijo mejnih vrednosti za poklicno izpostavljenost za tri snovi bi se morala kemična tveganja v prihodnje bolje obvladovati, poleg tega bi se moralo izboljšati varovanje zdravja in varnosti delavcev.

Posvetovanja z deležniki

Dvostopenjsko posvetovanje z evropskimi socialnimi partnerji v skladu s členom 154 PDEU

Komisija je v letu 2017[27] opravila dvostopenjsko posvetovanje s socialnimi partnerji na ravni EU v skladu s členom 154(2) PDEU. Prva faza posvetovanja s socialnimi partnerji se je končala 30. septembra 2017, pri čemer so bile določene tri snovi za to pobudo. Druga faza posvetovanja se je končala 22. decembra 2017 in je potrdila, da je te tri snovi treba obravnavati v tej pobudi.

[26] Delovni dokument služb Komisije z naslovom „Naknadno vrednotenje direktiv Evropske unije o varnosti in zdravju pri delu (vrednotenje REFIT)“. Na voljo na spletnem naslovu: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52017SC0010.

[27] To dvostopenjsko posvetovanje zajema tretjo in četrto (sedanja pobuda) revizijo direktive o rakotvornih in mutagenih snoveh, da bi prihranili čas in ju hitreje opravili. To je razlog, da je časovni razmik med posvetovanjem in to pobudo daljši kot običajno.

To posvetovanje je tudi omogočilo zbiranje mnenj socialnih partnerjev o morebitni usmeritvi in vsebini ukrepa EU glede določitve in/ali revizije zavezujočih mejnih vrednosti za poklicno izpostavljenost v Prilogi III k Direktivi ter glede prihodnjih revizij Direktive.

Rezultati prve faze posvetovanja so potrdili, da je treba sprejeti ukrepe na ravni EU za uvedbo boljših standardov po vsej EU in za obvladovanje primerov, ki vključujejo izpostavljenost delavcev.

Vse tri organizacije delavcev[28], ki so sodelovale v posvetovanju, so priznale pomembnost obstoječe zakonodaje in potrebo po nadaljnjem ukrepanju. Na splošno so se strinjale z vprašanji, opisanimi v dokumentu o posvetovanju, potrdile pomen, ki ga dajejo zaščiti delavcev pred zdravstvenimi tveganji, povezanimi z izpostavljenostjo rakotvornim in mutagenim snovem, ter poudarile, da je treba nove ali spremenjene mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost stalno vključevati v Prilogo III.

Štiri organizacije delodajalcev[29], ki so sodelovale v posvetovanju, so podprle cilj učinkovitega varovanja delavcev pred rakom, povezanim s poklicem, tudi z določitvijo zavezujočih mejnih vrednosti za poklicno izpostavljenost na ravni EU. Glede zadev, omenjenih v dokumentu o posvetovanju, so delodajalci načeloma podprli nadaljnje revizije Direktive, vendar pod določenimi pogoji. Menijo, da bi bilo treba zavezujoče mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost določiti samo za prednostne snovi. Postopek določanja mejnih vrednosti za poklicno izpostavljenost bi moral temeljiti na trdnih znanstvenih dokazih, tehnični in ekonomski izvedljivosti, oceni socialno-ekonomskih učinkov in mnenju tristranskega ACSH.

Druga faza posvetovanja s socialnimi partnerji se je končala 22. decembra 2017. V dokumentu o posvetovanju za to drugo fazo so bile preučene možne poti ukrepanja EU za izboljšanje varovanja delavcev pred rakotvornimi ali mutagenimi snovmi.

Tri organizacije delavcev[30], ki so sodelovale v drugi fazi posvetovanja, so priznale pomembnost nadaljnjega izboljšanja obstoječega zakonodajnega okvira v skladu s predlaganim ukrepom Komisije in drugimi ukrepi, z namenom stalnega obvladovanja tveganj, ki jih prinaša izpostavljenost rakotvornim in mutagenim snovem. Znova so poudarile, da je treba do leta 2020 doseči cilj določitve 50 mejnih vrednosti za poklicno izpostavljenost za rakotvorne in mutagene snovi.

Štiri organizacije delodajalcev, ki so sodelovale v drugi fazi posvetovanja[31], so potrdile, da podpirajo ukrepe za učinkovito varovanje delavcev pred rakom, povezanim s poklicem, vključno z določitvijo zavezujočih mejnih vrednosti za poklicno izpostavljenost na ravni EU, vendar so poudarile potrebo po zagotovitvi vrednosti, ki so sorazmerne in tehnično izvedljive.

---

28 Evropska konfederacija sindikatov (ETUC), Evropska konfederacija neodvisnih sindikatov (CESI) in Evropska zveza gradbenih in lesnih delavcev (EFBWW).

29 BusinessEurope, Evropsko združenje obrtnikov ter malih in srednjih podjetij (UEAPME), Evropska skupina delodajalcev v kemijski industriji (ECEG) ter Svet evropskih delodajalcev kovinske, strojniške in tehnološke industrije (CEEMET).

30 Evropska zveza sindikatov javnih uslužbencev (EPSU), Evropska konfederacija sindikatov (ETUC) in Evropska zveza gradbenih in lesnih delavcev (EFBWW).

31 BusinessEurope, Evropsko združenje obrtnikov ter malih in srednjih podjetij (UEAPME), Evropska skupina delodajalcev v kemijski industriji (ECEG) ter Svet evropskih delodajalcev kovinske, strojniške in tehnološke industrije (CEEMET).

Čeprav so se delodajalci strinjali, da so merila Komisije za določanje prednostnih snovi ustrezna, so zlasti predlagali, da se vključijo tudi merila tehnične in ekonomske izvedljivosti.

Iz navedenih posvetovanj s socialnimi partnerji sledi, da bi bilo ustrezno s četrto spremembo Direktive dodati nove ali revidirane mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost za tri rakotvorne snovi.

Posvetovanje s Svetovalnim odborom za varnost in zdravje pri delu

Posvetovanja z ACSH, ki ga sestavljajo trije polnopravni člani na državo članico, ki zastopajo nacionalne vlade, organizacije delavcev in organizacije delodajalcev, redno potekajo. ACHS ob upoštevanju prispevka odbora za ocenjevanje tveganja (RAC) pri Evropski agenciji za kemikalije (ECHA) ter socialno-ekonomskih dejavnikov in dejavnikov izvedljivosti daje mnenja, ki se uporabijo za pripravo predloga Komisije.

ACSH je v okviru te četrte revizije Direktive sprejel mnenja za akrilonitril[32], nikljeve spojine[33] in benzen[34]. Kot možne pristope za te kemikalije ACSH predlaga eno ali več zavezujočih mejnih vrednosti za poklicno izpostavljenost z dodatno opombo za vsako od njih. Čeprav biološke mejne vrednosti v okviru direktive o rakotvornih in mutagenih snoveh niso predlagane, se je ACSH strinjal s koristnostjo biološkega spremljanja za benzen in biološkimi mejnimi vrednostmi za akrilonitril, kot jih je predlagal RAC.

Zbiranje in uporaba strokovnega znanja

Komisija pri pregledovanju obstoječih mejnih vrednosti ali določanju novih z Direktivo uporablja poseben postopek, ki vključuje iskanje znanstvenih nasvetov in posvetovanje z ACSH. Vsako ukrepanje na področju varnosti in zdravja pri delu mora temeljiti na trdnih znanstvenih dokazih, zlasti v zvezi z rakotvornimi in mutagenimi snovmi. Ob upoštevanju tega Komisija v skladu s svojim sporočilom z naslovom „Varnejše in bolj zdravo delo za vse“[35] z dne 10. januarja 2017 prosi za nasvete odbor RAC pri agenciji ECHA, da bi v ukrepe vključila znanstvene nasvete.

RAC razvija primerjalno analitično znanje visoke kakovosti in zagotavlja, da predlogi, sklepi in politika Komisije na področju varovanja zdravja in varnosti delavcev temeljijo na trdnih znanstvenih dokazih. Člani RAC so kot visoko usposobljeni, specializirani in neodvisni strokovnjaki izbrani na podlagi objektivnih meril. Komisiji predlagajo mnenja, ki so v pomoč pri razvoju politike EU glede varovanja delavcev.

Za to pobudo je RAC predložil tri znanstvena mnenja o mejnih vrednostih za poklicno izpostavljenost o akrilonitrilu[36], nikljevih spojinah[37] in benzenu[38], v katerih na podlagi trdnih

---

32 Na voljo na spletnem naslovu: https://circabc.europa.eu/sd/a/df365d23-26f3-4266-8a55-4b60f631506e/Doc.1050-19-EN%20ACSH%20WPC_CMD__Opinion_acrylonitrile%20Adopted%2004062019.pdf.

33 Na voljo na spletnem naslovu: https://circabc.europa.eu/sd/a/4748ba6a-59aa-4349-9baa-f85dc59a4ed3/Doc.1054-19-EN_ACSH%20WPC_CMD_draft_Opinion_nickel%20rev-clean.pdf.

34 Na voljo na spletnem naslovu: https://circabc.europa.eu/sd/a/b28832c6-8cc6-4a6c-b966-986211b180fc/Doc.1056-19-EN-ACSH%20CMD_Opinion_benzene%20Adoped%2004062019.pdf.

35 Glej sprotno opombo 6.

36 Mnenje RAC o akrilonitrilu.

znanstvenih dokazov ocenjuje učinke kemičnih snovi na zdravje delavcev. RAC je Komisiji pomagal zlasti pri vrednotenju najnovejših razpoložljivih znanstvenih podatkov in predlaganju mejnih vrednosti za poklicno izpostavljenost za varovanje delavcev pred kemičnimi tveganji, ki se z Direktivo določijo na ravni EU. Čeprav biološke mejne vrednosti v okviru direktive o rakotvornih in mutagenih snoveh niso predlagane, jih je RAC priporočil za akrilonitril in benzen.

Generalni direktorat Komisije za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje je po dvostopenjskem posvetovanju z evropskimi socialnimi partnerji 9. maja 2018 objavil odprt javni razpis za zbiranje predlogov[39]. Namen je bil izvesti oceno socialnih, ekonomskih in okoljskih učinkov več možnosti politike v zvezi z varovanjem zdravja delavcev pred tveganji, ki izhajajo iz morebitne izpostavljenosti določenemu številu snovi na delovnem mestu, vključno z akrilonitrilom, nikljevimi spojinami in benzenom. Pogodba se je začela izvajati 3. septembra 2018 in je trajala 11 mesecev. Rezultat te študije je bil glavna podlaga za poročilo o oceni učinka, ki je priloženo temu predlogu.

Ocena učinka

Ta predlog je podprt z oceno učinka. Poročilo o oceni učinka je 27. maja 2020 pregledal Odbor za regulativni nadzor. Prejela je pozitivno mnenje s pridržki. Ti so bili naknadno obravnavani v končnem poročilu o oceni učinka.

Preučene so bile naslednje možnosti za različne mejne vrednosti in/ali opombe (opombe glede vnosa prek kože ter glede preobčutljivosti kože in dihal) za vsako od treh rakotvornih snovi:

- osnovni scenarij brez nadaljnjih ukrepov EU za vsako kemično snov iz te pobude (možnost 1);
- poleg osnovnega scenarija so bile preučene tudi možnosti za mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost na ravni, kot jo je predlagal ACSH, in ravni dodatnih referenčnih točk (npr. najstrožja mejna vrednost, evidentirana med državami članicami, mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost, ki jih je izpeljal RAC).

Številne druge možnosti so bile že v zgodnji fazi zavržene, saj so veljale za nesorazmerne ali manj učinkovite pri doseganju ciljev te pobude. Te zavržene možnosti so povezane z načinom določanja mejnih vrednosti za poklicno izpostavljenost, izbiro drugega instrumenta ali podporo MSP. Zavrženi možnosti, ki sta se nanašali na način določanja mejnih vrednosti za

---

Na voljo na spletnem naslovu: https://echa.europa.eu/documents/10162/13641/acrylonitrile_opinion_en.pdf/102477c9-a961-2c96-5c4d-76fcd856ac19.

37 Mnenje RAC o niklju in njegovih spojinah. Na voljo na spletnem naslovu: https://echa.europa.eu/documents/10162/13641/nickel_opinion_en.pdf/9e050da5-b45c-c8e5-9e5e-a1a2ce908335.

38 Mnenje RAC o benzenu. Na voljo na spletnem naslovu: https://echa.europa.eu/documents/10162/13641/benzene_opinion_en.pdf/4fec9aac-9ed5-2aae-7b70-5226705358c7.

39 Razpisna dokumentacija je na voljo na spletnem naslovu: https://etendering.ted.europa.eu/cft/cft-display.html?cftId=3559.

poklicno izpostavljenost, sta bili prepoved uporabe rakotvornih kemičnih snovi in sprejetje najstrožje mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost med državami članicami EU. Drugi obravnavani instrumenti so bili: zagotavljanje za industrijo specifičnih podatkov brez spreminjanja Direktive, tržni instrumenti, samourejanje industrije, urejanje z drugimi instrumenti EU (REACH) in smernice. Poleg tega je bila zavržena tudi možnost sprejemanja rešitev za MSP, saj s to direktivo zelo veliko število evropskih delavcev ne bi bilo zajeto.

Opravljena je bila analiza ekonomskih, socialnih in okoljskih učinkov različnih možnosti politike za vsako kemično snov. Rezultati navedene študije so predstavljeni v oceni učinka, priloženi temu predlogu. Primerjava možnosti politike in izbira prednostne možnosti sta bili opravljeni na podlagi naslednjih meril: uspešnost, učinkovitost in skladnost. Izračunani so bili stroški in koristi za 60-letno obdobje, in sicer v skladu z ocenami stroškov zdravljenja raka v prihodnosti v istem obdobju, da bi se primerno upoštevalo obdobje latence raka. Vsi analitični koraki so bili opravljeni v skladu s smernicami za boljše pravno urejanje[40].

Ukrepi, ki izhajajo iz mnenj ACSH, so bili ohranjeni in preneseni v zakonodajne določbe v zvezi z vsemi kemičnimi snovmi iz tega predloga, vključno s prehodnimi obdobji za zadevne tri snovi. Ti prehodni ukrepi bodo podjetjem dali več časa za potrebne naložbe, hkrati pa že izboljšali varovanje delavcev. Čeprav se pričakuje, da bodo stroški na podjetje, preračunani na letno osnovo, vzdržni, se bo večina naložb v ukrepe za obvladovanje tveganj dejansko izvedla na začetku 60-letnega obdobja, upoštevanega v izračunih. Kar zadeva akrilonitril in benzen, se bo mejna vrednost za poklicno izpostavljenost začela uporabljati po štiriletnem prehodnem obdobju, ki bo začelo teči z začetkom veljavnosti te direktive. Poleg tega se bo prehodna mejna vrednost za poklicno izpostavljenost za benzen uporabljala od dve do štiri leta po začetku veljavnosti te direktive. Ti prehodni ukrepi veljajo za potrebne in zadostne, da se podjetjem omogočijo potrebne naložbe. V posebnem primeru nikljevih spojin bodo prehodni ukrepi veljali do 17. januarja 2025, da se zagotovi uskladitev s prehodnimi ukrepi, sprejetimi za šestvalentni krom[41], ki se prav tako uporabljajo do 17. januarja 2025. Obe skupini snovi (nikljeve spojine in spojine šestvalentnega kroma) se dejansko pogosto uporabljata v istih sektorjih in celo v istih postopkih. Kot je soglasno priporočil ACSH[42], je treba zmanjšanje izpostavljenosti nikljevim spojinam in spojinam šestvalentnega kroma uskladiti, poleg tega se lahko izkoristijo sinergije. Na podlagi analize zgoraj omenjenega predloga in podatkov, ki izhajajo iz zunanje študije, Komisija meni, da je za te tri snovi primerno določiti prehodna obdobja.

Učinek na delavce

Kar zadeva učinek na delavce, naj bi ta pobuda prinesla koristi v smislu preprečenih z delom povezanih primerov rakavih obolenj in drugih hudih bolezni, obenem pa bi se zmanjšali tudi učinki, kot so trpljenje delavcev in njihovih oskrbnih družin, slabša kakovost življenja ali načeto dobro počutje.

---

[40] Na voljo na spletnem naslovu: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_sl.

[41] UL L 345, 27.12.2017, str. 87

[42] Glej sprotno opombo 33.

Največje koristi, ki jih je mogoče oceniti, se pričakujejo v zvezi z nikljevimi spojinami in benzenom. Rezultati ohranjene možnosti bi bili dejansko:

- akrilonitril: preprečenih do 12 primerov možganskega raka in 408 primerov draženja nosu ter finančna korist v smislu izognitve zdravstvenim stroškom v višini 440 000–5 800 000 EUR;
- nikljeve spojine: preprečenih 133 primerov pljučnega raka, 702 primerov pljučnih obolenj in 80 primerov splava ter finančna korist v smislu izognitve zdravstvenim stroškom v višini 72–92 milijonov EUR;
- benzen: preprečenih 182 primerov levkemije in 189 primerov levkocitopenije ter finančna korist v smislu izognitve zdravstvenim stroškom v višini 121–198 milijonov EUR.

Učinek na delodajalce

Kar zadeva učinek na delodajalce, bi ta pobuda lahko povzročila višje stroške za podjetja, ki bodo morala vzpostaviti dodatne zaščitne in preprečevalne ukrepe. Vendar bodo te naložbe predstavljale le majhen del prometa podjetij. Poleg tega bodo podjetja z naložbami v zaščitne ukrepe prihranila stroške, povezane z odsotnostjo osebja in zmanjšano produktivnostjo, ki bi jih drugače lahko povzročile zdravstvene težave delavcev.

Za zadevne tri snovi so predvideni tudi prehodni ukrepi, da bi imela podjetja več časa za potrebne naložbe, obenem pa bi že izboljševala varovanje delavcev. Čeprav se pričakuje, da bodo stroški na podjetje, preračunani na letno osnovo, vzdržni, bo večina naložb v ukrepe za obvladovanje tveganj dejansko izvedena na začetku 60-letnega obdobja, upoštevanega v izračunih.

Predlog ne prinaša dodatnih obveznosti glede obveščanja in zato ne bo povzročil povečanja upravnega bremena za podjetja.

Vpliv na okolje

Kar zadeva vpliv na okolje, zaradi uvedbe mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost za akrilonitril ne bo dodatno nameščeno lokalno izpušno prezračevanje, ki bi lahko povzročilo povečanje emisij v zrak. Za nobenega od morebitnih ukrepov za obvladovanje tveganj, namenjenih uskladitvi s prednostno možnostjo za akrilonitril, se ne pričakuje, da bo povzročil znatne spremembe pri izpustih akrilonitrila v vodo. Z uvedbo prednostne možnosti za nikljeve spojine se ne bi smeli znatno spremeniti skupni izpusti nikljevih spojin v okolje. Zato določitev mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost za akrilonitril in nikljeve spojine po vsej EU ne bo povzročila večjih izpustov v okolje in ne bo imela vpliva. Kar zadeva benzen, se bodo z znižanjem obstoječe mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost na ravni EU ubežne ali razpršene emisije v nekaterih sektorjih celo zmanjšale.

Učinek na države članice / nacionalne organe

Kar zadeva učinek na države članice / nacionalne organe, bodo države članice, ki imajo mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost določene na ravni mejnih vrednosti, določenih v tej direktivi, manj prizadete kot države članice, ki imajo višje vrednosti za poklicno izpostavljenost ali jih sploh nimajo. Čeprav se bodo upravni stroški in stroški izvrševanja med državami članicami razlikovali, ne bi smeli biti znatni. Organi bi lahko imeli dodatne upravne

stroške zaradi potrebe po obveščanju in usposabljanju osebja ter potrebe po pregledih kontrolnih seznamov za skladnost. Vendar so ti stroški majhni v primerjavi s skupnimi stroški delovanja, ki jih imajo nacionalni izvršilni organi.

Glede na izkušnje, pridobljene pri delu Odbora višjih inšpektorjev za delo (SLIC), in ob upoštevanju načina, kako so dejavnosti izvrševanja organizirane v različnih državah članicah, ni verjetno, da bi uvedba novih mejnih vrednosti v Direktivi kakor koli vplivala na skupne stroške inšpekcijskih obiskov. Ti obiski so večinoma načrtovani neodvisno od predloga, pogosto zaradi pritožb, prejetih v določenem letu, in/ali v skladu z inšpekcijskimi strategijami, ki jih opredeli posamezni organ in s katerimi se lahko obravnavajo ustrezne industrije, v katerih so zadevne kemikalije prisotne. Poleg tega bi bilo treba dodati, da obstoj mejnih vrednosti za poklicno izpostavljenost, s katerimi se uvajajo najvišje dovoljene ravni izpostavljenosti, olajšuje delo inšpektorjev, saj zagotavlja koristno orodje za preverjanje skladnosti.

Poleg tega naj bi ta pobuda s preprečevanjem zdravstvenih težav prispevala tudi k ublažitvi finančne izgube sistemov socialne varnosti in zdravstvenega varstva držav članic. Pričakuje se celo, da bodo koristi za javne organe večje od stroškov.

Ustreznost in poenostavitev ureditve

Vpliv na MSP

Ta predlog ne vključuje manj strogih režimov za mikropodjetja ali MSP. MSP na podlagi Direktive niso oproščena obveznosti, da odpravijo ali čim bolj zmanjšajo tveganja zaradi poklicne izpostavljenosti rakotvornim ali mutagenim snovem.

Za številne rakotvorne snovi, zajete v tej pobudi, mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost že obstajajo na nacionalni ravni, čeprav se te vrednosti med državami članicami razlikujejo. Določitev mejnih vrednosti, predvidenih v tem predlogu, ne bi smela vplivati na tista MSP, ki so/imajo sedež v tistih državah članicah, kjer so nacionalne mejne vrednosti enake predlaganim vrednostim ali nižje od njih. Imela pa bo gospodarski učinek v tistih državah članicah (in pri gospodarskih subjektih s sedežem v teh državah), ki imajo zdaj določene višje mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost za rakotvorne snovi, ki so predmet predloga.

Medtem ko akrilonitril uporabljajo predvsem velika podjetja, pa MSP predstavljajo velik delež zadevnih industrij, ki se ukvarjajo z nikljevimi spojinami in benzenom. Pri vseh snoveh, obravnavanih v tej pobudi, bodo potrebne naložbe za MSP pomenile majhen delež prometa MSP v naslednjih 60 letih. Le zelo majhno število zadevnih MSP, ki uporabljajo nikljeve spojine, bi lahko pri uskladitvi s prednostno možnostjo naletelo na nekatere težave. Zato so bila v sveženj prednostnih možnosti vključena prehodna obdobja, namenjena ublažitvi izzivov.

Učinek na konkurenčnost EU ali mednarodno trgovino

Pobuda bo imela pozitiven učinek na konkurenco na notranjem trgu, saj se bodo zaradi nje zmanjšale konkurenčne razlike med podjetji, ki poslujejo v državah članicah z različnimi nacionalnimi mejnimi vrednostmi za poklicno izpostavljenost, in zagotovila večja gotovost glede izvršljive mejne vrednosti izpostavljenosti po vsej EU.

Čeprav bodo zaradi te pobude določene strožje mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost v primerjavi z nekaterimi državami, ki so glavne tekmice Evropske unije, ne bi smela imeti znatnega učinka na zunanjo konkurenčnost podjetij iz EU. Kot je navedeno zgoraj, dodatni stroški na podjetje v večini primerov niso znatni.

Poleg tega mejnih vrednosti za poklicno izpostavljenost, določenih v državah, ki niso članice EU, ni nujno mogoče primerjati z mejnimi vrednostmi v EU. Metode za določitev mejnih vrednosti za poklicno izpostavljenost in izvajanje teh vrednosti se po jurisdikcijah bistveno razlikujejo, kar je med drugim posledica na primer različnih pristopov k vprašanjema, ali in kako se lahko upoštevajo socialno-ekonomski dejavniki, ter razlik v pravni izvršljivosti ali pričakovanjih glede skladnosti, uporabe znanstvenih dokazov in analitične metode, odnosov med delodajalci in delojemalci, vlog, ki jih ima industrija, ter predstavnikov delavcev. Zato je potrebna previdnost pri primerjavah in zaključkih glede vrednosti, ki morda niso neposredno primerljive.

Temeljne pravice

Šteje se, da je učinek na temeljne pravice 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).

4. PRORAČUNSKE POSLEDICE

S tem predlogom se ne zahtevajo dodatni proračunski in kadrovski viri za proračun EU ali organe, ki jih je ustanovila EU.

5. DRUGI ELEMENTI

Načrti za izvedbo ter ureditev spremljanja, vrednotenja in poročanja

Ključna kazalnika pri spremljanju učinkov te direktive sta število poklicnih bolezni in primerov z delom povezanih rakavih obolenj v EU ter znižanje stroškov v zvezi z rakom, povezanim s poklicem, za gospodarske subjekte in sisteme socialne varnosti v EU. Spremljanje prvega kazalnika se nanaša na razpoložljive podatke, ki jih je zbral Eurostat, podatke, ki so jih pristojnim nacionalnim organom sporočili delodajalci v skladu s členom 14(8) Direktive in do katerih lahko Komisija dostopa v skladu s členom 18 Direktive, ter podatke, ki so jih v nacionalnih poročilih o izvajanju predložile države članice v skladu s členom 17a Direktive 89/391/EGS. Pri spremljanju drugega kazalnika je potrebna primerjava ocenjenih podatkov o bremenu raka, povezanega s poklicem, v smislu gospodarske izgube in stroškov zdravstvenega varstva z naknadno zbranimi podatki o teh zadevah po sprejetju revizije.

V zvezi s prenosom niza mejnih vrednosti v nacionalno zakonodajo bo opravljena dvostopenjska ocena skladnosti (prenos in preverjanje skladnosti). Praktično izvajanje predlaganih sprememb se bo ocenilo v okviru redne ocene, ki jo mora Komisija izvesti v skladu s členom 17a Direktive 89/391/EGS. Uporabo in izvrševanje bodo spremljali nacionalni organi, zlasti nacionalni inšpektorati za delo.

Na ravni EU bo Odbor višjih inšpektorjev za delo (SLIC) še naprej obveščal Komisijo o vseh praktičnih težavah v zvezi z izvrševanjem Direktive 2004/37/ES, vključno s težavami glede

skladnosti z zavezujočimi mejnimi vrednostmi. Poleg tega bo SLIC še naprej ocenjeval sporočene primere, izmenjeval informacije in dobre prakse v zvezi s tem ter po potrebi razvijal podporna orodja za izvrševanje predpisov, npr. smernice.

Obrazložitveni dokumenti (za direktive)

Države članice morajo Komisiji predložiti besedilo nacionalnih določb, s katerimi se Direktiva prenese v nacionalno zakonodajo, ter korelacijsko tabelo med navedenimi določbami in Direktivo. Nedvoumne informacije o prenosu novih določb so potrebne za zagotovitev skladnosti z minimalnimi zahtevami, določenimi v predlogu. Predvideno dodatno upravno breme, ki ga predstavlja zagotavljanje obrazložitvenih dokumentov, ni nesorazmerno (je enkratno in ne bi smelo zahtevati vključenosti velikega števila organizacij). Obrazložitvene dokumente lahko učinkoviteje pripravijo države članice.

Glede na navedeno se predlaga, da se države članice zavežejo, da bodo Komisiji priglasile ukrepe za prenos s predložitvijo enega ali več dokumentov, v katerih bo pojasnjen odnos med elementi Direktive in ustreznimi deli nacionalnih instrumentov za prenos.

Natančnejša pojasnitev posameznih določb predloga

Člen 1

Člen 1 določa, da se Direktiva 2004/37/ES spremeni v skladu s Prilogo k tej direktivi. Prilogi III se dodata dve novi snovi, s čimer se razširja seznam zavezujočih mejnih vrednosti za EU, ter dopolnita z opombo glede vnosa prek kože za akrilonitril ter opombo glede preobčutljivosti kože in dihal za nikljeve spojine. Mejna vrednost za eno od snovi, ki je že navedena v Prilogi III, namreč benzen, je bila posodobljena, opomba glede vnosa prek kože pa je bila ohranjena. V zadnjem stolpcu preglednice so navedeni prehodni ukrepi za zadevne tri snovi.

Členi 2 do 4

Členi 2 do 4 vsebujejo običajne določbe o prenosu v nacionalno zakonodajo držav članic. Pri tem se člen 3 nanaša na datum začetka veljavnosti Direktive.

Priloga

Izraz „mejna vrednost“, uporabljen v Prilogi, je opredeljen v členu 2(c) Direktive. Mejne vrednosti se nanašajo na izpostavljenosti z vdihavanjem in opisujejo povprečno največjo raven koncentracije v zraku za določeno kemično snov, nad katero delavci ne bi smeli biti izpostavljeni, v določenem časovnem obdobju.

„Opomba glede vnosa prek kože“ je pripisana za eno kemično snov, namreč akrilonitril, za katero je RAC ocenil, da bi lahko absorpcija prek kože prispevala k celotni obremenitvi telesa in posledično k pomislekom glede možnih učinkov na zdravje. Opomba glede vnosa prek kože opredeljuje možnost znatnega vnosa prek kože. Opomba glede „preobčutljivosti kože“ je pripisana za eno kemično snov, namreč nikljeve spojine, za katero je RAC ocenil, da lahko izpostavljenost tej snovi povzroči neželene odzive kože. Opomba glede „preobčutljivosti dihal“ je pripisana za eno kemično snov, namreč nikljeve spojine, za katero je RAC ocenil, da

lahko izpostavljenost tej snovi prek vdihavanja povzroči neželene odzive v dihalnem traktu. Za delodajalce velja obveznost upoštevanja takih opomb pri izvajanju ocene tveganja ter preventivnih in zaščitnih ukrepov za določeno rakotvorno ali mutageno snov v skladu z Direktivo.

2020/0262 (COD)

Predlog

DIREKTIVA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

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

EVROPSKI PARLAMENT IN SVET EVROPSKE UNIJE STA –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti točke (b) člena 153(2) v povezavi s točko (a) člena 153(1) Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

po posredovanju osnutka zakonodajnega akta nacionalnim parlamentom,

ob upoštevanju mnenja Evropskega ekonomsko-socialnega odbora[1],

ob upoštevanju mnenja Odbora regij[2],

v skladu z rednim zakonodajnim postopkom,

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Namen Direktive 2004/37/ES Evropskega parlamenta in Sveta[3] je varovati delavce pred tveganji za njihovo zdravje in varnost zaradi izpostavljenosti rakotvornim ali mutagenim snovem na delovnem mestu. Navedena direktiva vzpostavlja okvir splošnih načel, ki državam članicam omogočajo dosledno uporabo minimalnih zahtev, s čimer določa usklajeno raven varovanja pred tveganji zaradi poklicne izpostavljenosti rakotvornim in mutagenim snovem. Namen teh minimalnih zahtev je zaščititi delavce na ravni Unije. Države članice lahko določijo strožje določbe.

(2) Načelo št. 10 evropskega stebra socialnih pravic[4], ki so ga 17. novembra 2017 na socialnem vrhu za pravična delovna mesta in rast skupaj razglasili Evropski parlament, Svet in Komisija, delavcem zagotavlja pravico do visoke ravni varovanja zdravja in varnosti pri delu, kar vključuje varovanje pred izpostavljenostjo rakotvornim in mutagenim snovem na delovnem mestu.

(3) Zavezujoče mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost so pomemben element splošne ureditve za varovanje delavcev, določene v Direktivi 2004/37/ES, in ne smejo biti presežene. Mejne vrednosti in druge neposredno povezane določbe bi morale biti določene za vse rakotvorne ali mutagene snovi, za katere razpoložljivi podatki, vključno z znanstvenimi in tehničnimi podatki, to omogočajo.

---

1 UL C , , str. .

2 UL C , , str. .

3 Direktiva 2004/37/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o varovanju delavcev pred nevarnostmi zaradi izpostavljenosti rakotvornim ali mutagenim snovem pri delu (šesta posebna direktiva v skladu s členom 16(1) Direktive Sveta 89/391/EGS).(UL L 158, 30.4.2004, str. 50).

4 Evropski steber socialnih pravic, november 2017, ki je na voljo na spletnem naslovu: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_sl.pdf.

(4) Upoštevanje zavezujočih mejnih vrednosti za poklicno izpostavljenost ne vpliva na druge obveznosti, ki jih imajo delodajalci na podlagi Direktive 2004/37/ES, na primer glede zmanjšanja uporabe rakotvornih in mutagenih snovi na delovnem mestu, preprečevanja ali zmanjšanja izpostavljenosti delavcev rakotvornim ali mutagenim snovem ter ukrepov, ki bi jih bilo treba izvajati v ta namen. Navedeni ukrepi bi morali vključevati, kolikor je to mogoče s tehničnega vidika, zamenjavo rakotvorne ali mutagene snovi s snovjo, zmesjo ali postopkom, ki ni nevaren ali je manj nevaren za zdravje delavcev, ter uporabo zaprtega sistema ali drugih ukrepov za zmanjšanje ravni izpostavljenosti delavcev.

(5) Ta direktiva izboljšuje varovanje zdravja in varnosti delavcev na delovnem mestu. Nove mejne vrednosti bi bilo treba v Direktivi 2004/37/ES določiti ob upoštevanju razpoložljivih podatkov, vključno z novimi znanstvenimi in tehničnimi podatki, utemeljene pa bi morale biti tudi na temeljiti oceni socialno-ekonomskega učinka ter razpoložljivosti protokolov in tehnik merjenja izpostavljenosti na delovnem mestu. Navedeni podatki bi morali po možnosti vključevati podatke o preostalih tveganjih za zdravje delavcev, mnenja Odbora za oceno tveganja (RAC) pri Evropski agenciji za kemikalije (ECHA) ter mnenja Svetovalnega odbora za varnost in zdravje pri delu (ACSH). Podatki v zvezi s preostalim tveganjem, ki so javno dostopni na ravni Unije, so dragocena podlaga za nadaljnje delo, da bi omejili tveganja zaradi poklicne izpostavljenosti rakotvornim in mutagenim snovem.

(6) V skladu s priporočili odborov RAC in ACSH se, kadar je to mogoče, določijo mejne vrednosti za izpostavljenost z vdihavanjem, in sicer glede na referenčno obdobje, ki je osemurno časovno tehtano povprečje (mejne vrednosti za dolgotrajno izpostavljenost), za nekatere rakotvorne ali mutagene snovi pa glede na krajše referenčno obdobje, praviloma na petnajstminutno časovno tehtano povprečje (mejne vrednosti za kratkotrajno izpostavljenost), da bi, kolikor je mogoče, omejili vplive kratkotrajne izpostavljenosti.

(7) Za zagotovitev najvišje možne stopnje varovanja je pri vseh rakotvornih in mutagenih snoveh treba upoštevati tudi druge načine absorpcije, ne samo z vdihavanjem, vključno z možnostjo vnosa prek kože.

(8) Ocena učinkov rakotvornih snovi, za katere velja ta direktiva, na zdravje je temeljila na ustreznem znanstvenem strokovnem znanju RAC. RAC v skladu s sporazumom o ravni storitve, ki sta ga podpisala GD za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje in ECHA, podaja znanstvene ocene toksikološkega profila vsake od izbranih prednostnih kemičnih snovi, kar zadeva njihove škodljive učinke na zdravje delavcev.

(9) Akrilonitril izpolnjuje merila za razvrstitev kot rakotvorna snov (kategorija 1B) v skladu z Uredbo (ES) št. 1272/2008 Evropskega parlamenta in Sveta[5], zato je rakotvorna snov v smislu Direktive 2004/37/ES. Na podlagi razpoložljivih podatkov, vključno z znanstvenimi in tehničnimi podatki, je za navedeno rakotvorno snov mogoče določiti mejno vrednost za kratko- in dolgotrajno izpostavljenost. Akrilonitril je mogoče absorbirati tudi prek kože. Zato je primerno v okviru Direktive 2004/37/ES določiti mejno vrednost za akrilonitril ter da mu dodati opombo glede vnosa prek kože. ACSH se je na podlagi mnenja RAC strinjal glede koristnosti biološkega spremljanja za akrilonitril. To bi bilo treba upoštevati pri razvoju smernic za praktično uporabo biološkega spremljanja.

[5] Uredba (ES) št. 1272/2008 o razvrščanju, označevanju in pakiranju snovi ter zmesi. Na voljo na spletnem naslovu: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/ALL/?uri=CELEX%3A32008R1272.

(10) Kar zadeva akrilonitril, bo kratkoročno morda težko spoštovati mejno vrednost 1 mg/m³ (0,45 ppm) in mejno vrednost za kratkotrajno izpostavljenost 4 mg/m³ (1,8 ppm). Uvesti bi bilo treba štiriletno prehodno obdobje po začetku veljavnosti te direktive, po koncu katerega se uporabljajo te mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost.

(11) Nikljeve spojine izpolnjujejo merila za razvrstitev kot rakotvorne snovi (kategorija 1A) v skladu z Uredbo (ES) št. 1272/2008, zato so rakotvorne snovi v smislu Direktive 2004/37/ES. Na podlagi razpoložljivih podatkov, vključno z znanstvenimi in tehničnimi podatki, je mogoče določiti mejno vrednost za navedeno skupino rakotvornih snovi. Izpostavljenost nikljevim spojinam na delovnem mestu lahko povzroči tudi preobčutljivost kože in dihalnega trakta. Zato je primerno v okviru Direktive 2004/37/ES določiti dve mejni vrednosti za delce, ki se lahko vdihujejo, in respirabilne frakcije nikljevih spojin ter dodati opombo glede preobčutljivosti kože in dihal.

(12) Kar zadeva nikljeve spojine, bi bilo morda mejni vrednosti 0,01 mg/m³ za respirabilne frakcije in 0,05 mg/m³ za delce, ki se lahko vdihujejo, v nekaterih sektorjih ali postopkih, med katerimi so zlasti taljenje, rafinerije in varjenje, težko spoštovati. Poleg tega je mogoče za spojine šestvalentnega kroma in nikljeve spojine uporabiti enake ukrepe za obvladovanje tveganj, zato bi bilo treba uskladiti prehodne ukrepe, namenjene zmanjšanju izpostavljenosti tema skupinama rakotvornih snovi. Tako bi bilo treba uvesti prehodno obdobje do vključno 17. januarja 2025, med katerim bi se morala za delce nikljevih spojin, ki se lahko vdihujejo, uporabljati mejna vrednost 0,1 mg/m³. To prehodno obdobje bi zagotovilo uskladitev z datumom uporabe mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost za spojine šestvalentnega kroma, sprejete v Direktivi 2017/2398/EU[6].

(13) Benzen izpolnjuje merila za razvrstitev kot rakotvorna snov (kategorija 1A) v skladu z Uredbo (ES) št. 1272/2008, zato je rakotvorna snov v smislu Direktive 2004/37/ES. Benzen je mogoče absorbirati tudi prek kože. Mejno vrednost, določeno v Prilogi III k Direktivi 2004/37/ES za benzen, bi bilo treba revidirati glede na novejše znanstvene podatke, poleg tega je primerno ohraniti opombo glede vnosa prek kože. ACSH se je na podlagi mnenja RAC strinjal glede koristnosti biološkega spremljanja za benzen. To bi bilo treba upoštevati pri razvoju smernic za praktično uporabo biološkega spremljanja.

(14) Kar zadeva benzen, bo v nekaterih sektorjih kratkoročno morda težko spoštovati revidirano mejno vrednost 0,2 ppm (0,66 mg/m³). Uvesti bi bilo treba štiriletno prehodno obdobje po začetku veljavnosti te direktive. Prehodna mejna vrednost 0,5 ppm (1,65 mg/m³) naj bi se uporabljala dve do štiri leta po začetku veljavnosti te direktive.

(15) Komisija je opravila dvostopenjsko posvetovanje s socialnimi partnerji na ravni Unije v skladu s členom 154 Pogodbe o delovanju Evropske unije. Posvetovala se je tudi z ACSH in ta je sprejel mnenja za vse prednostne snovi, na katere se nanaša ta direktiva, ter predlagal eno ali več zavezujočih mejnih vrednosti za poklicno izpostavljenost za vsako od njih in opombe.

---

[6] Direktiva (EU) 2017/2398 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2017 o spremembi Direktive 2004/37/ES o varovanju delavcev pred tveganji zaradi izpostavljenosti rakotvornim ali mutagenim snovem pri delu. Na voljo na spletnem naslovu: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?qid=1571906530859&uri=CELEX:32017L2398.

(16) Mejne vrednosti, določene v tej direktivi, je treba redno nadzorovati in pregledovati, da se zagotovi skladnost z Uredbo (ES) št. 1907/2006[7].

(17) Ker cilja te direktive, in sicer varovanja delavcev pred tveganji, ki ogrožajo njihovo zdravje in varnost, vključno s preprečevanjem takšnih tveganj, ki se pojavijo ali bi se lahko pojavila zaradi izpostavljenosti rakotvornim ali mutagenim snovem, države članice ne morejo zadovoljivo doseči, temveč se zaradi njihovega obsega in učinkov lažje dosežejo na ravni Unije, lahko Unija sprejme ukrepe v skladu z načelom subsidiarnosti iz člena 5 Pogodbe o Evropski uniji. V skladu z načelom sorazmernosti iz navedenega člena ta direktiva ne presega tistega, kar je potrebno za doseganje navedenega cilja.

(18) Glede na to, da se ta direktiva nanaša na varovanje zdravja in varnosti delavcev na delovnem mestu, bi jo bilo treba prenesti v dveh letih po datumu začetka njene veljavnosti.

(19) Direktivo 2004/37/ES bi bilo zato treba ustrezno spremeniti –

SPREJELA NASLEDNJO DIREKTIVO:

Člen 1

Priloga III k Direktivi 2004/37/ES se spremeni v skladu s Prilogo k tej direktivi.

Člen 2

1. Države članice sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, najpozneje [dve leti] po datumu začetka veljavnosti te direktive. Besedilo navedenih predpisov takoj sporočijo Komisiji.

   Države članice se v sprejetih predpisih sklicujejo na to direktivo ali pa sklic nanjo navedejo ob njihovi uradni objavi. Način sklicevanja določijo države članice.

2. Države članice Komisiji sporočijo besedilo temeljnih predpisov nacionalnega prava, ki jih sprejmejo na področju, ki ga ureja ta direktiva.

Člen 3

Ta direktiva začne veljati dvajseti dan po objavi v *Uradnem listu Evropske unije*.

Člen 4

Ta direktiva je naslovljena na države članice.

V Bruslju,

Za Evropski parlament	*Za Svet*
Predsednik	*Predsednik*

[7] Uredba (ES) št. 1907/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2006 o registraciji, evalvaciji, avtorizaciji in omejevanju kemikalij. Na voljo na spletnem naslovu: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/ALL/?uri=CELEX%3A32006R1907.