



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 22.9.2020.
COM(2020) 571 final

2020/0262 (COD)

Prijedlog

DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

**o izmjeni Direktive 2004/37/EZ o zaštiti radnika od rizika zbog izloženosti karcinogenim
ili mutagenim tvarima na radu**

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

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

Razlozi i ciljevi prijedloga

Neovisno o tome je li povezan s radom ili ne, rak je drugi najčešći uzrok smrti u državama članicama EU-a nakon kardiovaskularnih bolesti i odgovoran je za otprilike četvrtinu svih smrtnih slučajeva¹. Prepoznat je kao jedan od glavnih čimbenika prijevremene smrti u Europskoj uniji, a utječe ne samo na zdravlje pojedinca i obiteljski život, nego i na nacionalne zdravstvene i socijalne sustave, državne proračune te produktivnost i rast gospodarstva.

Zbog toga je intenziviranje borbe protiv raka jedan od hitnih prioriteta EU-a. Kako je u svojim političkim smjernicama² najavila predsjednica Europske komisije Ursula von der Leyen, Komisija će do kraja 2020. predstaviti europski plan za smanjenje patnje uzrokovane tom bolešću i pružiti potporu državama članicama u poboljšanju nadzora i liječenja raka kako bi se osigurao pravedniji pristup liječenju diljem EU-a.

Rak je isto tako najčešći uzrok smrtnih slučajeva povezanih s radom u EU-u³: godišnje se 52 % smrti povezanih s radom trenutačno pripisuje raku povezanom s radom, u usporedbi s 24 % koje se pripisuju bolestima krvožilnog sustava, 22 % drugim bolestima i 2 % ozljedama. Rješavanje problema raka povezanog s radom ovom i drugim inicijativama također će biti sastavni dio europskog plana za borbu protiv raka. Konkretno, svrha je ovog Prijedloga poboljšati zdravstvenu i sigurnosnu zaštitu radnikâ smanjenjem profesionalne izloženosti s obzirom na tri karcinogene tvari ili skupine tvari (dalje u tekstu „tvari”), osigurati veću jasnoću za radnike, poslodavce i provedbena tijela te pridonijeti ostvarenju ravnopravnih uvjeta za gospodarske subjekte.

Prijedlog je nastao u kontekstu dosad nezabilježene krize u EU-u i u svijetu. Pandemija bolesti COVID-19 ima velike zdravstvene, gospodarske i socijalne posljedice koje će trebati uzeti u obzir, a ukazuje i na važnost zdravlja i sigurnosti na radu, pogotovo za radnike koji su u prvim linijama odgovora na krizu. To je dodatni poticaj za još veća nastojanja da se radnici i društva zaštite od svih opasnosti na radnom mjestu, što pozitivno utječe na zapošljavanje i gospodarstvo.

Kako bi se nakon krize izgradila jaka socijalna Europa i dok traje oporavak gospodarstva EU-a, treba stalno nastojati postići sigurnija i zdravija radna mjesta za sve. Nadalje, kako je opisano u Komunikaciji o jakoj socijalnoj Europi za pravednu tranziciju⁴, mjere za zaštitu radnikâ moraju ići ukorak s širokim rasponom socijalnih, gospodarskih i tehnoloških postignuća te ujedno osigurati neprekidnu zaštitu od tradicionalnih rizika.

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

² Ambicioznija Unija – Moj plan za Europu, dostupno na: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf

³ EU-OSHA (2017.), Međunarodna usporedba troškova nesreća i bolesti povezanih s radom, dostupna na: <https://osha.europa.eu/hr/publications/international-comparison-cost-work-related-accidents-and-illnesses/view>

⁴ Komunikacija Komisije „Jaka socijalna Europa za pravednu tranziciju”, COM(2020) 14 final, dostupna na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52020DC0014>

Komisija se u Komunikaciji već obvezala na preispitivanje strategije za zdravlje i sigurnost na radu kako bi se nastojalo riješiti pitanje, među ostalim, izloženosti opasnim tvarima u cilju održavanja visokih europskih standarda u tom području. U Europskom stupu socijalnih prava⁵, koji su zajednički proglasili Europski parlament, Vijeće i Komisija na sastanku na vrhu za pravedno zapošljavanje i rast 17. studenoga 2017., utvrđeno je pravo radnikâ na zdravo, sigurno i dobro prilagođeno radno okruženje, uključujući zaštitu od karcinogenih tvari. U Komunikaciji o sigurnijem i zdravijem radu za sve⁶ Komisija naglašava i da Europska unija mora nastaviti ulagati u sigurnost i zdravlje na radu te se obvezala da će zakonodavnim prijedlozima pojačati borbu protiv raka povezanog s radom. Nedavno produljenje sporazuma o Planu djelovanja za karcinogene tvari⁷, koji je potpisan u Helsinkiju 28. studenoga 2019., dokazuje i da je znatan broj dionika i dalje predan unapređenju zaštite radnikâ od izloženosti karcinogenim tvarima.

S ciljem daljnjeg doprinosa boljoj zaštiti radnikâ Komisija radi na ažuriranju Direktive o karcinogenim i mutagenim tvarima (dalje u tekstu „Direktiva”)⁸ kako bi išla ukorak s novim znanstvenim i tehničkim saznanjima te uzela u obzir stajališta svojih dionika. U skladu s člankom 16. Direktive, granične vrijednosti profesionalne izloženosti (granične vrijednosti) utvrđuju se u Prilogu III. Direktivi na temelju raspoloživih podataka, uključujući znanstvene i tehničke podatke, za sve karcinogene ili mutagene tvari za koje je to moguće. Kako je predviđeno člankom 17. stavkom 1., Prilog III. Direktivi može se izmijeniti u skladu s postupkom utvrđenim u članku 153. stavku 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), to jest u redovnom zakonodavnom postupku.

Tijekom posljednjih nekoliko godina Komisija je predložila tri direktive o izmjeni Direktive. Te tri direktive donijeli su Europski parlament i Vijeće u prosincu 2017.⁹, siječnju 2019.¹⁰ i lipnju 2019.¹¹ Te tri revizije, koje ukupno obuhvaćaju 26 tvari, omogućile su, među ostalim, reviziju dviju postojećih graničnih vrijednosti, uvođenje 22 nove granične vrijednosti i

⁵ Europski stup socijalnih prava, studeni 2017., dostupan na: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_hr.pdf

⁶ Komunikacija Komisije „Sigurniji i zdraviji rad za sve – Modernizacija zakonodavstva i politike EU-a o sigurnosti i zdravlju na radnom mjestu”, COM(2017) 12 final, dostupna na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0012>.

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

⁸ Direktiva 2004/37/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o zaštiti radnika od rizika zbog izloženosti karcinogenim ili mutagenim tvarima na radu. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32004L0037>.

⁹ Direktiva (EU) 2017/2398 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2017. o izmjeni Direktive 2004/37/EZ o zaštiti radnika od rizika zbog izloženosti karcinogenim ili mutagenim tvarima na radu. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?qid=1571906530859&uri=CELEX:32017L2398>

¹⁰ Direktiva (EU) 2019/130 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. siječnja 2019. o izmjeni Direktive 2004/37/EZ o zaštiti radnika od rizika zbog izloženosti karcinogenim ili mutagenim tvarima na radu. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?qid=1571906467330&uri=CELEX:32019L0130>

¹¹ Direktiva (EU) 2019/983 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o izmjeni Direktive 2004/37/EZ o zaštiti radnika od rizika zbog izloženosti karcinogenim ili mutagenim tvarima na radu. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?qid=1571906381017&uri=CELEX:32019L0983>

uspostavile napomenu „koža”¹² za preostale dvije tvari (bez utvrđivanja graničnih vrijednosti).

S ciljem prijedloga ove četvrte izmjene Direktive Komisija je provela savjetovanje u dvije faze sa socijalnim partnerima na europskoj razini u srpnju¹³ i studenome 2017.¹⁴, u skladu s člankom 154. UFEU-a. I organizacije radnikâ i organizacije poslodavaca potvrdile su da su tri predmetne tvari vrlo važne za zaštitu radnikâ te potakle Komisiju da nastavi s pripremnim radom za uspostavu graničnih vrijednosti za te prioritetne karcinogene tvari:

- akrilonitril,
- spojevi nikla,
- benzen.

Popis su ponovno potvrdili tijela država članica, organizacije poslodavaca i organizacije radnikâ u okviru tripartitnog Savjetodavnog odbora za sigurnost i zdravlje na radu (ACSH) putem njegove namjenske Radne skupine za kemikalije (WPC) u skladu s njegovim mandatom u kojem Komisija zahtijeva aktivni angažman WPC-a u predlaganju prioritetâ za nove ili preispitane znanstvene ocjene.

Više od milijun radnika trenutačno je izloženo akrilonitrilu, spojevima nikla ili benzenu. Ako se ništa ne poduzme na razini EU-a, ti će radnici i dalje biti izloženi riziku od nastanka raka ili drugih ozbiljnih zdravstvenih poteškoća. Detaljne informacije o različitim namjenama tih triju tvari i njihovu utjecaju na radnike te specifični sektori u kojima su im radnici izloženi navedeni su u procjeni učinka koja je priložena ovom Prijedlogu.

U Direktivi je određeno nekoliko općih minimalnih zahtjeva za otklanjanje ili smanjenje izloženosti svim karcinogenim i mutagenim tvarima koje su obuhvaćene njezinim područjem primjene. Poslodavci moraju utvrditi i procijeniti rizike za radnike povezane s izloženošću karcinogenim i mutagenim tvarima na radnom mjestu te spriječiti izloženost u slučaju rizika. Takve tvari ili postupci moraju se zamijeniti manje opasnim ili bezopasnim postupcima ili kemijskim tvarima kad god je to tehnički moguće. Ako zamjena tehnički nije moguća, karcinogene kemijske tvari moraju se, koliko je to tehnički moguće, proizvoditi i upotrebljavati u zatvorenom sustavu kako bi se spriječila izloženost. Ako to tehnički nije moguće, izloženost radnikâ mora se smanjiti na što je tehnički moguće nižu razinu. To je obveza smanjenja na najmanju moguću razinu u skladu s člankom 5. stavcima 2. i 3. Direktive.

Uz te opće minimalne zahtjeve u Direktivi se jasno navodi da je utvrđivanje graničnih vrijednosti za profesionalnu izloženost udisanjem određenih karcinogenih i mutagenih tvari za koje je to moguće sastavni dio mehanizma za zaštitu radnikâ¹⁵. Za kemijske tvari za koje još

¹² Napomena „koža” označava mogućnost znatne apsorpcije kroz kožu.

¹³ Savjetodavni dokument od 26. srpnja 2017., Prva faza savjetovanja sa socijalnim partnerima na temelju članka 154. UFEU-a o revizijama Direktive 2004/37/EZ radi uključivanja obvezujućih graničnih vrijednosti za profesionalnu izloženost za dodatne karcinogene i mutagene tvari, C(2017) 5191 final.

¹⁴ Savjetodavni dokument od 10. studenoga 2017., Druga faza savjetovanja sa socijalnim partnerima na temelju članka 154. UFEU-a o revizijama Direktive 2004/37/EZ radi uključivanja obvezujućih graničnih vrijednosti za profesionalnu izloženost za dodatne karcinogene i mutagene tvari, C(2017) 7466 final.

¹⁵ Članak 1. stavak 1. i uvodna izjava 13. Direktive.

nisu utvrđene granične vrijednosti one se moraju utvrditi i revidirati kad god je to moguće s obzirom na novije znanstvene podatke¹⁶. Granične vrijednosti za profesionalnu izloženost za određene karcinogene ili mutagene tvari utvrđene su u Prilogu III. Direktivi.

Smanjenje izloženosti karcinogenim i mutagenim tvarima na radnom mjestu utvrđivanjem graničnih vrijednosti za profesionalnu izloženost za cijeli EU učinkovito pridonosi sprečavanju obolijevanja od raka i smrti te drugih znatnih zdravstvenih problema osim raka koje uzrokuju te tvari. Posljedično se unapređuje zaštita radnikâ produljenjem trajanja, povećanjem kvalitete i produktivnosti radnog vijeka europskih radnika te osiguravanjem slične minimalne razine zaštite diljem EU-a, doprinosi boljoj produktivnosti i konkurentnosti EU-a te poboljšava ravnopravnost uvjeta za poduzeća.

Dostupne informacije, uključujući znanstvene podatke, potvrđuju potrebu da se Prilog III. nadopuni novim ili revidiranim graničnim vrijednostima za tri prethodno navedene karcinogene tvari. Ujedno se potvrđuje potreba za zadržavanjem ili dodavanjem napomene „koža” za akrilonitril i benzen, kao i napomena o preosjetljivosti kože¹⁷ i dišnih putova¹⁸ za spojeve nikla.

Na temelju toga predlaže se poduzimanje specifičnih mjera s ciljem utvrđivanja graničnih vrijednosti u Prilogu III. za akrilonitril i spojeve nikla te preispitivanje granične vrijednosti za benzen. Uz te granične vrijednosti predlaže se i dodavanje napomene „koža” u Prilogu III. za akrilonitril te napomene za preosjetljivost kože i dišnih putova za spojeve nikla. Postojeća napomena „koža” za benzen također se zadržava.

Dosljednost s postojećim odredbama politike u određenom području

Ova je inicijativa u skladu s Europskim stupom socijalnih prava, proglašenim 2017.¹⁹, posebno s njegovim 10. načelom, kojim se utvrđuje pravo radnikâ na zdravo, sigurno i dobro prilagođeno radno okruženje. Utvrđivanje novih ili preispitanih graničnih vrijednosti doprinosi visokoj razini zaštite zdravlja i sigurnosti radnikâ.

Ova je inicijativa u skladu i s Komunikacijom o „Sigurnijem i zdravijem radu za sve”²⁰, u kojoj Komisija naglašava da Europska unija mora nastaviti ulagati u sigurnost i zdravlje na radu te se obvezala da će zakonodavnim prijedlozima pojačati borbu protiv raka povezanog s radom.

Dosljednost u odnosu na druge politike Unije

Europski plan za borbu protiv raka

¹⁶ Članak 16. stavak 1. i uvodna izjava 13. Direktive.

¹⁷ Napomena „preosjetljivost kože” znači da izloženost tvari može uzrokovati štetne reakcije na koži.

¹⁸ Napomena „preosjetljivost dišnih putova” znači da izloženost tvari udisanjem može uzrokovati štetne reakcije dišnog sustava.

¹⁹ Vidjeti bilješku 5.

²⁰ Komunikacija Komisije „Sigurniji i zdraviji rad za sve – Modernizacija zakonodavstva i politike EU-a o sigurnosti i zdravlju na radnom mjestu”, COM(2017) 12 final, dostupna na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0012>

U svojim političkim smjernicama za Europsku komisiju²¹ predsjednica von der Leyen potvrdila je da Europska unija može učiniti mnogo više kad je riječ o raku i obvezala se da će predstaviti europski plan za borbu protiv raka. Komisija je 4. veljače 2020. pokrenula javno savjetovanje o tom planu na razini EU-a povodom konferencije pod nazivom „Europski plan za borbu protiv raka: Stremimo tome da učinimo više”, koja je održana u prostorima Europskog parlamenta.

Europski plan za borbu protiv raka temeljit će se na četiri stupa: sprečavanje, rana dijagnoza, liječenje i naknadna njega. Ovaj je Prijedlog u skladu s ciljevima stupa sprečavanja kao što su mjere za smanjenje čimbenika rizika iz okoliša, primjerice onečišćenja i izloženosti kemikalijama, a osobito smanjenje izloženosti karcinogenim tvarima na radnom mjestu.

Povelja EU-a o temeljnim pravima

Ciljevi inicijative u skladu su i s člankom 2. (pravo na život) i člankom 31. (pravo na poštene i pravične radne uvjete) Povelje EU-a o temeljnim pravima.

Uredba REACH

Uredba REACH²², koja je stupila na snagu 2007., konsolidirala je i unaprijedila nekoliko dijelova zakonodavstva EU-a o kemikalijama, uključujući one povezane s procjenom rizika i s donošenjem mjera za upravljanje rizicima. Među ostalim, tom su uredbom utvrđena dva jasna regulatorna pristupa EU-a, ograničenja i autorizacije. Ograničenja omogućuju EU-u da uvodi uvjete za proizvodnju, stavljanje na tržište i/ili uporabu tvari pojedinačno, u smjesi ili proizvodu, a autorizacije su osmišljene kako bi se osiguralo da je rizik od posebno zabrinjavajućih tvari pravilno kontroliran uz istovremeno promicanje postupne zamjene prikladnim alternativama koje su gospodarski i tehnički održive²³.

Primjenjive odredbe autorizacije i/ili ograničenja iz Uredbe REACH za kemijske tvari koje se razmatraju u ovom Prijedlogu jesu sljedeće:

- ograničenje: stavljanje na tržište i uporaba benzena i njegovih smjesa uz nekoliko iznimaka, stavljanje na tržište i uporaba nikla i njegovih spojeva u nakitu i proizvodima za koje je predviđeno da dođu u dodir s kožom, stavljanje na tržište ili uporaba akrilonitrila i njegovih smjesa u slobodnoj prodaji,
- autorizacija: nijedna od ovih tvari ne podliježe autorizaciji na temelju Uredbe REACH.

Direktiva i Uredba REACH međusobno se pravno dopunjuju. Okvirnom direktivom o sigurnosti i zdravlju na radu 89/391/EEZ²⁴ utvrđuju se glavna načela sprečavanja i zaštite s obzirom na profesionalne rizike te se ona primjenjuje na sve gospodarske sektore. Njome se predviđa njezina primjena ne dovodeći u pitanje nacionalne odredbe ili odredbe EU-a,

²¹ Vidjeti bilješku 2.

²² Uredba (EZ) br. 1907/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2006. o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničavanju kemikalija. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX%3A32006R1907>

²³ Komunikacija Komisije o Općem izvješću Komisije o primjeni Uredbe REACH i pregledu određenih elemenata – Zaključci i mjere. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0116&from=EN>

²⁴ [SL L 183, 29.6.1989., str. 1.](#)

postojeće ili buduće, koje su povoljnije za zaštitu sigurnosti i zdravlja radnikâ na radnom mjestu. Niz pojedinačnih direktiva u području zdravlja i sigurnosti na radu donesen je na temelju članka 16. Okvira o sigurnosti i zdravlju na radu (uključujući Direktivu). U Uredbi REACH pak navodi se da se ona primjenjuje ne dovodeći u pitanje zakonodavstvo o zaštiti radnikâ, uključujući Direktivu.

U kontekstu međusobnog nadopunjavanja Direktive i Uredbe REACH primjereno je predložiti granične vrijednosti u okviru Direktive iz sljedećih razloga:

- Direktivom su obuhvaćene sve upotrebe određene karcinogene ili mutagene tvari na radnom mjestu tijekom cijelog njezina životnog vijeka te izloženost radnikâ tim tvarima koje se ispuštaju pri bilo kojoj aktivnosti na radu, neovisno o tome stvaraju li se namjerno te jesu li dostupne na tržištu,
- procjena rizika koju poslodavci provode u skladu s Direktivom 2004/37/EZ povezana je s radnim mjestom i specifična za pojedine postupke te bi u njoj trebalo uzeti u obzir i akumuliranu izloženost radnika tijekom njihova svakodnevnog rada svim karcinogenim i mutagenim tvarima prisutnima na radnom mjestu,
- za karcinogene i mutagene tvari granične vrijednosti za profesionalnu izloženost utvrđuju se pouzdanim postupkom na temelju dostupnih informacija, uključujući znanstvene i tehničke podatke te savjetovanja s dionicima, a u konačnici ih donosi suzakonodavac,
- granične vrijednosti za profesionalnu izloženost važan su dio Direktive i šireg pristupa upravljanju kemijskim rizicima u okviru zaštite zdravlja i sigurnosti na radu.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

Pravna osnova

Člankom 153. stavkom 2. točkom (b) UFEU-a predviđeno je da Europski parlament i Vijeće mogu „poštujući uvjete i tehnička pravila koja postoje u pojedinim državama članicama u područjima iz stavka 1. točki (a) do (i) [članka 153. UFEU-a] posredstvom direktiva usvojiti minimalne uvjete koji se postupno primjenjuju. Takve direktive neće sadržavati upravna, financijska ili pravna ograničenja kojima bi se otežavalo osnivanje i razvoj malih i srednjih poduzeća”. U članku 153. stavku 1. točki (a) UFEU-a navodi se da Unija podupire i dopunjuje aktivnosti država članica u „poboljšavanju posebice radne okoline radi zaštite zdravlja i sigurnosti radnika”.

Direktiva 2004/37/EZ donesena je na temelju članka 153. stavka 2. točke (b) UFEU-a radi poboljšanja zdravlja i sigurnosti radnikâ. Člankom 16. predviđa se donošenje graničnih vrijednosti u skladu s postupkom utvrđenim u članku 153. stavku 2. UFEU-a za sve karcinogene ili mutagene tvari za koje je to moguće.

Cilj je ovog Prijedloga unaprijediti razinu zaštite zdravlja radnikâ u skladu s člankom 153. stavkom 1. točkom (a) UFEU-a uključivanjem novih ili preispitanih graničnih vrijednosti i napomena u Prilog III. Direktivi. Članak 153. stavak 2. točka (b) UFEU-a stoga je primjerena pravna osnova za prijedlog Komisije.

U skladu s člankom 153. stavkom 2. UFEU-a poboljšavanje posebice radne okoline radi zaštite zdravlja i sigurnosti radnikâ aspekt je socijalne politike u kojem EU i države članice dijele nadležnost.

Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)

Budući da su rizici za zdravlje i sigurnost radnikâ uvelike slični diljem EU-a, važno je da EU podupire države članice u upravljanju takvim rizicima.

Podaci koji su prikupljeni tijekom pripreme ukazuju na velike razlike u utvrđivanju graničnih vrijednosti za karcinogene tvari obuhvaćene ovim Prijedlogom među državama članicama²⁵. Neke države članice već su utvrdile obvezujuće granične vrijednosti jednake vrijednostima koje je preporučio Savjetodavni odbor za sigurnost i zdravlje na radu ili niže od njih. Dakle, moguće je djelotvorno jednostrano nacionalno djelovanje u utvrđivanju graničnih vrijednosti za te tvari. Međutim, u brojnim slučajevima države članice imaju granične vrijednosti koje su manje povoljne za zaštitu zdravlja radnikâ od vrijednosti iz ovog Prijedloga. Države članice u nekim drugim slučajevima nemaju granične vrijednosti za te karcinogene tvari. Usto, ako postoje nacionalne granične vrijednosti, one uvelike variraju, što znači da se osiguravaju različite razine zaštite.

U takvim se okolnostima samo mjerama koje poduzimaju države članice ne mogu svim radnicima EU-a u svim državama članicama osigurati minimalni standardi zaštite zdravlja i sigurnosti od rizika povezanih s izloženošću tim karcinogenim tvarima.

Različite razine zaštite mogu potaknuti poduzeća da svoje proizvodne pogone uspostave u državama članicama s nižim zahtjevima. U svakom slučaju razlike u zahtjevima u pogledu rada utječu na konkurentnost jer podrazumijevaju različite troškove za subjekte. Takav se utjecaj na jedinstveno tržište može smanjiti utvrđivanjem, na razini EU-a, jasnih posebnih minimalnih zahtjeva za zaštitu radnikâ u državama članicama.

Iz toga slijedi da je djelovanje na razini EU-a kako bi se postigli ciljevi ovog Prijedloga potrebno i u skladu s člankom 5. stavkom 3. UFEU-a. Direktiva se može izmijeniti samo na razini EU-a, nakon savjetovanja u dvije faze sa socijalnim partnerima (uprava i radnici) u skladu s člankom 154. UFEU-a.

Proporcionalnost

Ovim se Prijedlogom napreduje prema postavljenim ciljevima za poboljšanje životnih i radnih uvjeta radnikâ.

Za predložene granične vrijednosti uzeti su u obzir socioekonomski čimbenici izvedivosti nakon intenzivnih razgovora sa svim dionicima (predstavnicima organizacija radnika, organizacija poslodavaca i vlada).

U skladu s člankom 153. stavkom 4. UFEU-a odredbama ovog Prijedloga ni jednu se državu članicu ne sprečava da zadrži ili uvede strože zaštitne mjere koje su u skladu s Ugovorima, primjerice u obliku nižih graničnih vrijednosti. U skladu s člankom 153. stavkom 3. UFEU-a države članice mogu socijalnim partnerima na njihov zajednički zahtjev povjeriti provedbu

²⁵ Vidjeti tablicu 3. u procjeni učinka.

direktiva donesenih na temelju članka 153. stavka 2. UFEU-a, poštujući time provjerene nacionalne mehanizme regulacije u tom području.

Iz toga slijedi da, u skladu s načelom proporcionalnosti utvrđenim u članku 5. stavku 4. UFEU-a, ovaj Prijedlog ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje tih ciljeva.

Odabir instrumenta

U članku 153. stavku 2. točki (b) UFEU-a navodi se da se minimalni uvjeti u području zaštite zdravlja i sigurnosti radnikâ donose „posredstvom direktiva”.

3. REZULTATI EX POST EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENA UČINKA

***Ex post* evaluacije/provjere primjerenosti postojećeg zakonodavstva**

Ex post evaluacijom direktiva Europske unije o sigurnosti i zdravlju na radu²⁶ (evaluacija u okviru programa REFIT) naglašava se da se kemikalije koje su klasificirane kao karcinogene i mutagene tvari i dalje proizvode diljem EU-a. Radnici u proizvodnji i daljnji korisnici isto su im tako izloženi. Glavni zaključci te evaluacije upućuju na to da se smatra da je Direktiva od velikog značaja. Slijedom zabrinutosti koje su navele različite skupine dionika u procesu evaluacije i u nacionalnim izvješćima o provedbi trebalo bi razmotriti potrebu za donošenjem graničnih vrijednosti za više tvari. Izmjena Direktive utvrđivanjem ili preispitivanjem graničnih vrijednosti za predmetne tri tvari ubuduće bi trebala dovesti do boljeg upravljanja rizicima od kemikalija te unaprijediti zaštitu zdravlja i sigurnosti radnikâ.

Savjetovanja s dionicima

Savjetovanje s europskim socijalnim partnerima u dvije faze u skladu s člankom 154. UFEU-a Komisija je 2017.²⁷ provela savjetovanje u dvije faze sa socijalnim partnerima na razini EU-a u skladu s člankom 154. stavkom 2. UFEU-a. Prva faza savjetovanja sa socijalnim partnerima zaključena je 30. rujna 2017. i za ovu su inicijativu utvrđene tri tvari. Druga faza savjetovanja zaključena je 22. prosinca 2017. i u njoj su potvrđene navedene tri tvari na koje se ova inicijativa odnosi.

Savjetovanje je isto tako omogućilo prikupljanje mišljenja socijalnih partnera o mogućem smjeru i sadržaju djelovanja EU-a s obzirom na utvrđivanje i/ili preispitivanje obvezujućih graničnih vrijednosti u Prilogu III. Direktivi, kao i s obzirom na buduće revizije Direktive.

Rezultati prve faze savjetovanja potvrdili su da je potrebno djelovanje na razini EU-a kako bi se uveli bolji standardi u cijelom EU-u te kako bi se nastojalo riješiti situacije u kojima su radnici izloženi.

²⁶ Radni dokument službi Komisije „*Ex post* evaluacija direktiva Europske unije o sigurnosti i zdravlju na radu (evaluacija u okviru programa REFIT)”. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52017SC0010>

²⁷ To savjetovanje u dvije faze obuhvaća treću i četvrtu (trenutačna inicijativa) reviziju Direktive o karcinogenim i mutagenim tvarima kako bi se uštedjelo na vremenu. Zbog toga je vrijeme između savjetovanja i ove inicijative dulje nego što je uobičajeno.

Sve tri organizacije radnika²⁸ koje su se odazvale pozivu na savjetovanje potvrdile su važnost postojećeg zakonodavstva i potrebu za daljnjim djelovanjem. Općenito su se složile s pitanjima opisanima u savjetodavnom dokumentu i potvrdile važnost koju pridaju zaštiti radnikâ od zdravstvenih rizika povezanih s izloženošću karcinogenim i mutagenim tvarima, istaknuvši potrebu za kontinuiranim uključivanjem novih ili revidiranih graničnih vrijednosti u Prilog III.

Četiri organizacije poslodavaca²⁹ koje su se odazvale pozivu na savjetovanje podržale su cilj djelotvorne zaštite radnikâ od raka povezanog s radom, uključujući utvrđivanjem obvezujućih graničnih vrijednosti za profesionalnu izloženost na razini EU-a. Kad je riječ o pitanjima utvrđenima u savjetodavnom dokumentu, poslodavci su u načelu podržali daljnje revizije Direktive, pod određenim uvjetima. Smatraju da bi obvezujuće granične vrijednosti za profesionalnu izloženost trebalo utvrditi samo za prioritetne tvari. Postupak utvrđivanja graničnih vrijednosti za profesionalnu izloženost trebao bi se temeljiti na čvrstim znanstvenim dokazima, tehničkoj i ekonomskoj izvedivosti, procjeni socioekonomskih učinaka i stajalištu tripartitnog Savjetodavnog odbora za sigurnost i zdravlje na radu (ACSH).

Druga faza savjetovanja sa socijalnim partnerima zaključena je 22. prosinca 2017. U savjetodavnom dokumentu za tu drugu fazu razmatrali su se mogući načini djelovanja EU-a za poboljšanje zaštite radnikâ od karcinogenih ili mutagenih tvari.

Tri organizacije radnika³⁰ koje su se odazvale pozivu na drugu fazu savjetovanja prepoznale su važnost dodatnog unaprjeđenja postojećeg zakonodavnog okvira u skladu s predloženim djelovanjem Komisije i izvan njega u cilju kontinuiranog otklanjanja rizika koje uzrokuje izloženost karcinogenim i mutagenim tvarima. Ponovno su naglasile potrebu postizanja cilja utvrđivanja 50 graničnih vrijednosti za profesionalnu izloženost karcinogenim i mutagenim tvarima do 2020.

Četiri organizacije poslodavaca³¹ koje su se odazvale pozivu na drugu fazu savjetovanja potvrdile su da podržavaju mjere kojima se nastoji djelotvorno zaštititi radnike od raka povezanog s radom, uključujući utvrđivanjem obvezujućih graničnih vrijednosti za profesionalnu izloženost na razini EU-a, ali naglasile su da je potrebno osigurati da vrijednosti budu proporcionalne i da njihova provedba bude izvediva u tehničkom smislu. Iako su poslodavci smatrali da su kriteriji Komisije za određivanje prioritetnih tvari relevantni, posebno su predložili uključivanje kriterija tehničke i ekonomske izvedivosti.

Na temelju savjetovanja sa socijalnim partnerima zaključeno je da bi u okviru četvrte izmjene Direktive bilo prikladno dodati nove ili preispitane granične vrijednosti za profesionalnu izloženost za tri karcinogene tvari.

²⁸ Europska konfederacija sindikata (ETUC), Europska konfederacija nezavisnih sindikata (CESI) i Europska federacija graditelja i stolara (EFBWW)

²⁹ BusinessEurope, Europsko udruženje obrtnika, malih i srednjih poduzetnika (UEAPME), Europska skupina poslodavaca u kemijskoj industriji (ECEG) i Vijeće europskih poslodavaca u metalnoj industriji, inženjerstvu i novim tehnologijama (CEEMET)

³⁰ Europska federacija sindikata javnih službi (EPSU), Europska konfederacija sindikata (ETUC) i Europska federacija graditelja i stolara (EFBWW)

³¹ BusinessEurope, Europsko udruženje obrtnika, malih i srednjih poduzetnika (UEAPME), Europska skupina poslodavaca u kemijskoj industriji (ECEG) i Vijeće europskih poslodavaca u metalnoj industriji, inženjerstvu i novim tehnologijama (CEEMET)

Savjetovanje sa Savjetodavnim odborom za sigurnost i zdravlje na radu

Od ACSH-a, koji se sastoji od tri punopravna člana po državi članici koji predstavljaju nacionalne vlade, organizacije radnika i organizacije poslodavaca, redovito se traži savjet. Uzimajući u obzir informacije Odbora za procjenu rizika (RAC) Europske agencije za kemikalije (ECHA), kao i socioekonomske čimbenike i čimbenike izvedivosti, on daje mišljenja koja se upotrebljavaju u pripremi prijedloga Komisije.

ACSH je donio mišljenja za akrilonitril³², spojeve nikla³³ i benzen³⁴ u okviru četvrte revizije Direktive. ACSH kao moguće pristupe za te kemikalije predlaže jednu ili nekoliko obvezujućih graničnih vrijednosti s dodatnim napomenama za sve tri. Iako se biološke granične vrijednosti ne predlažu u okviru Direktive o karcinogenim i mutagenim tvarima, ACSH je suglasan s korisnošću biomonitoringa za benzen i s biološkim graničnim vrijednostima za akrilonitril koje je predložio RAC.

Prikupljanje i primjena stručnih znanja

Komisija u preispitivanju ili utvrđivanju novih graničnih vrijednosti u okviru Direktive slijedi specifični postupak koji uključuje znanstveno savjetovanje i savjetovanje s ACSH-om. Čvrsta znanstvena osnova neophodan je temelj za sva djelovanja u području sigurnosti i zdravlja na radnom mjestu, posebno kad je riječ o karcinogenim i mutagenim tvarima. S time u vezi, s ciljem uključivanja znanstvenih savjeta i u skladu s Komunikacijom Komisije o sigurnijem i zdravijem radu za sve³⁵ od 10. siječnja 2017., Komisija traži savjet od Odbora za procjenu rizika (RAC) ECHA-e.

Odbor razvija komparativno analitičko znanje visoke kvalitete te osigurava da se prijedlozi, odluke i politike Komisije u području zaštite sigurnosti i zdravlja radnikâ temelje na čvrstim znanstvenim dokazima. Članovi RAC-a visoko su kvalificirani, specijalizirani, neovisni stručnjaci odabrani na temelju objektivnih kriterija. Oni Komisiji daju mišljenja koja su od koristi u razvoju politike EU-a o zaštiti radnikâ.

Za ovu je inicijativu RAC dao tri znanstvena mišljenja za granične vrijednosti akrilonitrila³⁶, spojeva nikla³⁷ i benzena³⁸ u kojima ocjenjuje zdravstvene učinke kemijskih tvari na radnike na temelju pouzdanih znanstvenih dokaza. RAC je konkretno pomogao Komisiji pri ocjeni najnovijih dostupnih znanstvenih podataka i predlaganju graničnih vrijednosti za

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

³³ Dostupno na: 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 Dostupno na: https://circabc.europa.eu/sd/a/b28832c6-8cc6-4a6c-b966-986211b180fc/Doc.1056-19-EN-ACSH%20CMD_Opinion_benzene%20Adoped%2004062019.pdf

³⁵ Vidjeti bilješku 6.

³⁶ Mišljenje RAC-a o akrilonitrilu

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

³⁷ Mišljenje RAC-a o niklu i njegovim spojevima

Dostupno na: https://echa.europa.eu/documents/10162/13641/nickel_opinion_en.pdf/9e050da5-b45c-c8e5-9e5e-a1a2ce908335

³⁸ Mišljenje RAC-a o benzenu

Dostupno na: https://echa.europa.eu/documents/10162/13641/benzene_opinion_en.pdf/4fec9aac-9ed5-2aae-7b70-5226705358c7

profesionalnu izloženost u svrhu zaštite radnikâ od kemijskih rizika, pri čemu te granične vrijednosti treba utvrditi na razini Unije u skladu s Direktivom. Iako se biološke granične vrijednosti ne predlažu u okviru Direktive o karcinogenim i mutagenim tvarima, RAC je preporučio biološke granične vrijednosti za akrilonitril i benzen.

Nakon savjetovanja u dvije faze s europskim socijalnim partnerima Glavna uprava Komisije za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost objavila je 9. svibnja 2018. javni poziv na podnošenje ponuda³⁹. Cilj je bio provesti procjenu socijalnih i gospodarskih utjecaja te utjecaja na okoliš niza političkih opcija povezanih sa zaštitom zdravlja radnikâ od rizika koji proizlaze iz moguće izloženosti određenom broju tvari na radnom mjestu, uključujući akrilonitril, spojeve nikla i benzen. Ugovor je stupio na snagu 3. rujna 2018., s trajanjem od 11 mjeseci. Ishod te studije bio je glavni temelj za izvješće o procjeni učinka koja je priložena ovom Prijedlogu.

Procjena učinka

Ovaj je Prijedlog potkrijepljen procjenom učinka. Odbor za nadzor regulative preispitao je 27. svibnja 2020. Izvješće o procjeni učinka. Izvješću je dano pozitivno mišljenje uz određene rezerve. One su naknadno riješene u konačnom Izvješću o procjeni učinka.

Ispitane su sljedeće opcije za različite granične vrijednosti i/ili napomene (napomena za kožu, preosjetljivost dišnih putova i preosjetljivost kože) za svaku od triju karcinogenih tvari:

- zadržati početno stanje bez daljnjeg djelovanja EU-a za svaku kemijsku tvar obuhvaćenu inicijativom (1. opcija),
- uz zadržavanje početnog stanja, opcije za granične vrijednosti za profesionalnu izloženost razmatrane su na razini koju je predložio ACSH i na dodatnim referentnim točkama (npr. najstrožoj graničnoj vrijednosti utvrđenoj među državama članicama, graničnim vrijednostima koje je razradio RAC).

Nekoliko drugih opcija odbačeno je u ranoj fazi jer se smatralo da su nerazmjerne ili manje učinkovite u postizanju ciljeva ove inicijative. Te odbačene opcije povezane su s načinom utvrđivanja graničnih vrijednosti ili s izborom drugog instrumenta ili s podrškom malim i srednjim poduzećima. Odbačene opcije povezane s načinom utvrđivanja graničnih vrijednosti bile su zabrana uporabe karcinogenih kemijskih sredstava i donošenje najstrožih graničnih vrijednosti među državama članicama EU-a. Drugi instrumenti koji su se razmatrali bile su informacije specifične za industriju bez izmjene Direktive, instrumenti na temelju tržišta, samoregulacija industrije, regulacija na temelju drugih instrumenata EU-a (REACH) i smjernice. Pored toga, donošenje rješenja za mala i srednja poduzeća isto je tako odbačeno jer vrlo velik broj europskih radnika ne bi bio obuhvaćen ovom Direktivom.

Provedena je analiza gospodarskih i socijalnih utjecaja te utjecaja na okoliš različitih opcija politike za svaku kemijsku tvar. Rezultati studije predstavljeni su u Procjeni učinka koja je priložena ovom Prijedlogu. Usporedba opcija politike i odabir najpoželjnije opcije provedeni su na temelju sljedećih kriterija: djelotvornost, učinkovitost i dosljednost. Izračunani su troškovi i koristi tijekom 60-godišnjeg razdoblja u skladu s procjenama opterećenja zbog

³⁹ Dokumenti poziva na podnošenje ponuda dostupni su na: <https://etendering.ted.europa.eu/cft/cft-display.html?cftId=3559>

budućih oboljenja od raka u tom razdoblju, kako bi se uzelo u obzir razdoblje latencije te bolesti. Svi analitički koraci provedeni su u skladu sa smjernicama za bolju regulativu⁴⁰.

Mjere koje proizlaze iz mišljenja ACSH-a zadržane su i pretvorene u zakonodavne odredbe za sve kemijske tvari navedene u ovom Prijedlogu, uključujući prijelazna razdoblja za predmetne tri tvari. Te prijelazne mjere omogućit će poduzećima više vremena za nužna ulaganja dok bi se ujedno njima već unapređivala zaštita radnikâ. Naime, iako se očekuje da će godišnji trošak po poduzeću biti održiv, većina ulaganja u mjere upravljanja rizikom provodila bi se na početku 60-godišnjeg razdoblja koje je obuhvaćeno u izračunima. S obzirom na akrilonitril i benzen, granična vrijednost primjenjivat će se nakon četverogodišnjeg prijelaznog razdoblja, počevši od stupanja na snagu ove Direktive. Nadalje, prijelazna granična vrijednost za benzen primjenjivat će se od dvije do četiri godine nakon stupanja na snagu ove Direktive. Te prijelazne mjere smatraju se nužnima i dovoljnima za omogućavanje poduzećima da provedu potrebna ulaganja. Za poseban slučaj spojeva nikla prijelazne mjere primjenjivat će se do 17. siječnja 2025. kako bi se osigurala usklađenost s prijelaznim mjerama donesenima za krom (VI)⁴¹, koje se isto tako primjenjuju do 17. siječnja 2025. Naime, obje grupe tvari (spojevi nikla i spojevi kroma (VI)) često se pojavljuju u istim sektorima i često u istim procesima. Kako jednoglasno preporučuje ACSH⁴², smanjenje izloženosti spojevima nikla i spojevima kroma (VI) mora biti usklađeno i mogu se ostvariti koristi od sinergija. Na temelju analize prethodno navedenog prijedloga i podataka proizišlih iz vanjske studije, Komisija smatra prikladnim utvrditi prijelazna razdoblja za tri predmetne tvari.

Utjecaj na radnike

Kad je riječ o utjecaju na radnike, ova bi inicijativa trebala biti od koristi u smislu sprečavanja slučajeva raka i drugih ozbiljnih bolesti povezanih s radom, uz istodobno smanjenje učinaka kao što su patnja radnika i njihovih obitelji, smanjena kvaliteta života ili pogoršanje dobrobiti.

Najveće procjenjive koristi očekuju se u odnosu na spojeve nikla i benzen. Konkretno, zadržana opcija dovela bi do sljedećeg:

- akrilonitril: spriječilo bi se do 12 slučajeva raka mozga, 408 slučajeva iritacija nosne šupljine i uštedjeli zdravstveni troškovi u iznosu od 440 000 do 5 800 000 EUR,
- spojevi nikla: spriječilo bi se 133 slučaja raka pluća, 702 slučaja bolesti pluća i 80 slučajeva spontanih pobačaja te uštedjeli zdravstveni troškovi u iznosu od 72 do 92 milijuna EUR,
- benzen: spriječilo bi se 182 slučaja leukemije i 189 slučajeva leukocitopenije te uštedjeli zdravstveni troškovi u iznosu od 121 do 198 milijuna EUR.

Utjecaj na poslodavce

Kad je riječ o utjecaju na poslodavce, ova bi inicijativa mogla dovesti do viših troškova za poduzeća koja će morati uvesti dodatne zaštitne i preventivne mjere. Međutim, ta će ulaganja predstavljati mali udio prometa poduzeća. Osim toga, ulaganja u zaštitne mjere pomoći će

⁴⁰ Dostupno na: https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_hr

⁴¹ [SL L 345, 27.12.2017., str. 87.](#)

⁴² Vidjeti bilješku 33.

poduzećima da izbjegnu troškove povezane s odsustvom zaposlenikâ i smanjenom produktivnošću koje bi inače mogle prouzročiti bolesti.

Nadalje, za predmetne tri tvari predviđene su prijelazne mjere kako bi poduzeća imala više vremena za nužna ulaganja dok bi se ujedno njima već unapređivala zaštita radnikâ. Naime, iako se očekuje da će godišnji trošak po poduzeću biti održiv, većina ulaganja u mjere upravljanja rizicima provodila bi se na početku 60-godišnjeg razdoblja koje je obuhvaćeno u izračunima.

Prijedlog ne uključuje dodatne obveze informiranja te stoga neće dovesti do povećanja administrativnog opterećenja za poduzeća.

Utjecaj na okoliš

Kad je riječ o utjecaju na okoliš, uvođenje graničnih vrijednosti za akrilonitril neće dovesti do daljnje instalacije lokalnih ispušnih ventilacija koje mogu dovesti do povećanih razina emisija u zrak. Ne očekuje se da će ijedna od potencijalnih mjera upravljanja rizicima za usklađivanje s opcijom kojoj se daje prednost za akrilonitril dovesti do značajnih promjena u ispuštanju akrilonitrila u vodu. Uvođenje opcije kojoj se daje prednost za spojeve nikla ne bi trebalo znatno promijeniti ukupnu razinu ispuštanja spojeva nikla u okoliš. Stoga utvrđivanje graničnih vrijednosti za akrilonitril i spojeve nikla diljem EU-a neće dovesti do viših razina ispuštanja u okoliš i neće imati utjecaja. Kad je riječ o benzenu, snižavanje postojeće granične vrijednosti na razini EU-a čak će smanjiti razine fugitivnih emisija ili emisija iz raspršenih izvora u određenim sektorima.

Utjecaj na države članice/nacionalna tijela

Kad je riječ o utjecaju na države članice/nacionalna tijela, on će biti manji za države članice s utvrđenim graničnim vrijednostima na razini graničnih vrijednosti utvrđenih u ovoj inicijativi nego za one koje su utvrdile više granične vrijednosti ili koje granične vrijednosti uopće nisu utvrdile. Iako će se administrativni troškovi i troškovi provedbe razlikovati od jedne države članice do druge, oni ne bi trebali biti značajni. Nadležna tijela mogla bi imati dodatne administrativne troškove zbog nužnog informiranja i osposobljavanja osoblja te zbog revidiranja kontrolnih popisa za usklađenost. Međutim, ti su troškovi niski u odnosu na ukupne troškove funkcioniranja koje će imati nacionalna tijela za provedbu.

Na temelju iskustva iz rada Odbora viših inspektora rada (SLIC) te s obzirom na organizaciju aktivnosti provedbe u različitim državama članicama ne očekuje se da će uvođenje novih graničnih vrijednosti u Direktivu utjecati na sveukupne troškove inspekcijskih pregleda. Oni se uglavnom planiraju neovisno o prijedlogu, često nakon pritužbi zaprimljenih tijekom određene godine i/ili u skladu s inspekcijskim strategijama koje je definiralo određeno nadležno tijelo, koje bi se mogle odnositi na relevantne industrije u kojima se upotrebljavaju predmetne kemikalije. Trebalo bi napomenuti i da postojanje graničnih vrijednosti za profesionalnu izloženost uvođenjem najviših razina izloženosti olakšava rad inspektora jer im se pruža koristan alat za provjere usklađenosti.

Nadalje, ova inicijativa trebala bi pridonijeti i smanjenju financijskih gubitaka sustava socijalne sigurnosti i zdravstvene zaštite država članica jer se njome sprečava nastanak bolesti. Očekuje se čak da će koristiti za javna tijela biti veće od troškova.

Primjerenost propisa i pojednostavnjenje

Utjecaj na mala i srednja poduzeća

Ovaj Prijedlog ne uključuje pojednostavnjene režime za mikropoduzeća ili mala i srednja poduzeća. Mala i srednja poduzeća nisu na temelju Direktive izuzeta od obveze da uklone ili svedu na najmanju moguću mjeru rizike od izloženosti karcinogenim ili mutagenim tvarima na radu.

Za mnoge karcinogene tvari obuhvaćene ovom inicijativom granične vrijednosti za profesionalnu izloženost već postoje na nacionalnoj razini, iako se te vrijednosti razlikuju među državama članicama. Utvrđivanje graničnih vrijednosti iz ovog Prijedloga ne bi trebalo utjecati na mala i srednja poduzeća u državama članicama u kojima su nacionalne granične vrijednosti iste kao predložene ili niže. Međutim, doći će do ekonomskog učinka u onim državama članicama (i za gospodarske subjekte s poslovnim nastanom u tim državama) u kojima su za karcinogene tvari iz Prijedloga trenutne granične vrijednosti za profesionalnu izloženost više.

Dok su poduzeća koja upotrebljavaju akrilonitril uglavnom velika poduzeća, MSP-ovi čine velik udio odgovarajućih industrija koje se bave spojevima nikla i benzenom. Za sve tvari koje se razmatraju u ovoj inicijativi potrebna ulaganja za MSP-ove predstavljat će malen udio prometa MSP-ova tijekom sljedećih 60 godina. Tek vrlo malen broj MSP-ova koji upotrebljavaju spojeve nikla mogao bi imati određene poteškoće pri usklađivanju s opcijom kojoj se daje prednost. Zbog toga su prijelazna razdoblja kojima je cilj ublažiti izazove uključena u paket opcija kojima se daje prednost.

Učinak na konkurentnost EU-a ili međunarodnu trgovinu

Ova inicijativa imat će pozitivan učinak na konkurentnost na unutarnjem tržištu smanjenjem razlika u tržišnom natjecanju među poduzećima koja posluju u državama članicama s različitim nacionalnim graničnim vrijednostima i omogućavanjem veće sigurnosti s obzirom na izvršivu graničnu vrijednost diljem EU-a.

Iako će ova inicijativa dovesti do strožih graničnih vrijednosti u usporedbi s nekim državama koje su glavni konkurenti Europskoj uniji, ona ne bi trebala znatno utjecati na vanjsku konkurentnost poduzeća EU-a. Kako je prethodno navedeno, dodatni troškovi po poduzeću u većini slučajeva nisu značajni.

Nadalje, granične vrijednosti utvrđene u trećim zemljama ne mogu se nužno uspoređivati s graničnim vrijednostima u EU-u. Načini utvrđivanja i provedbe graničnih vrijednosti znatno se razlikuju od jednog područja nadležnosti do drugog zbog, primjerice, različitih pristupa tome mogu li se i kako uzeti u obzir socioekonomski čimbenici, razlika u pravnoj izvršivosti ili očekivanja s obzirom na usklađenost, uporabu znanstvenih dokaza i analitičku metodu, industrijske odnose i uloge koje igraju industrija, predstavnici radnika i drugi. Zbog toga je potreban oprez pri uspoređivanju i izvođenju zaključaka s obzirom na vrijednosti, koje se možda ne mogu izravno međusobno uspoređivati.

Temeljna prava

Učinak na temeljna prava smatra se pozitivnim, posebno u odnosu na članak 2. (pravo na život) i članak 31. (pravo na poštene i pravične radne uvjete kojima se čuvaju zdravlje, sigurnost i dostojanstvo).

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Za ovaj Prijedlog nisu potrebna dodatna financijska sredstva ni dodatno osoblje iz proračuna EU-a ili tijela koja je uspostavio EU.

5. DRUGI ELEMENTI

Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja

Broj profesionalnih bolesti i slučajeva raka povezanih s radom u EU-u te smanjenje troškova koji proizlaze iz raka povezanog s radom za gospodarske subjekte i sustave socijalne sigurnosti u EU-u temeljni su pokazatelji za praćenje učinaka ove Direktive. Praćenje prvog pokazatelja odnosi se na dostupne podatke koje prikuplja Eurostat, podatke koje su dostavili poslodavci nadležnim nacionalnim tijelima u skladu s člankom 14. stavkom 8. Direktive i koji su dostupni Komisiji u skladu s člankom 18. Direktive te podatke koje su podnijele države članice u svojim nacionalnim izvješćima o provedbi u skladu s člankom 17.a Direktive 89/391/EEZ. Praćenje drugog pokazatelja zahtijeva usporedbu procijenjenih podataka o opterećenju zbog raka povezanog s radom s obzirom na gospodarske gubitke i troškove zdravstvene skrbi te podataka koji su naknadno prikupljeni o tim pitanjima nakon donošenja revizije.

Procjena usklađenosti u dvije faze (prenošenje i provjere sukladnosti) provest će se za prenošenje utvrđenih graničnih vrijednosti. Ocjena praktične provedbe predloženih izmjena provest će se u okviru periodičkog ocjenjivanja koje provodi Komisija u skladu s člankom 17.a Direktive 89/391/EEZ. Praćenje primjene i provedbe obavljat će nacionalna tijela, konkretno nacionalni inspektorati rada.

Na razini EU-a SLIC će nastaviti obavješćivati Komisiju o problemima u praksi povezanim s provedbom Direktive 2004/37/EZ, uključujući poteškoće usklađivanja s obvezujućim graničnim vrijednostima. Osim toga, SLIC će i dalje procjenjivati prijavljene slučajeve, razmjenjivati informacije i dobru praksu u tom pogledu te, prema potrebi, razvijati dodatne alate za provedbu kao što su smjernice.

Dokumenti s obrazloženjima (za direktive)

Države članice moraju dostaviti Komisiji tekst nacionalnih odredbi kojima se prenosi Direktiva i korelacijsku tablicu između tih odredbi i Direktive. Potrebne su nedvosmislene informacije o prenošenju novih odredbi kako bi se osiguralo poštovanje minimalnih zahtjeva utvrđenih prijedlogom. Predviđeno dodatno administrativno opterećenje prouzročeno dostavljanjem dokumenata s obrazloženjima nije neproporcionalno (jednokratno je i ne bi trebalo zahtijevati uključenost velikog broja organizacija). Dokumente s obrazloženjima mogu na učinkovitiji način sastaviti države članice.

S obzirom na navedeno predlaže se da se države članice obvežu da će Komisiju obavijestiti o svojim mjerama za prenošenje dostavljanjem jednog dokumenta ili više njih u kojima se

objašnjava odnos između sastavnica Direktive i odgovarajućih dijelova nacionalnih instrumenata za prenošenje.

Detaljno objašnjenje specifičnih odredbi prijedloga

Članak 1.

U članku 1. navedeno je da se Direktiva 2004/37/EZ mijenja u skladu s Prilogom ovoj Direktivi. U Prilog III. dodaju se dvije nove tvari, čime se proširuje popis obvezujućih graničnih vrijednosti za EU, a uz to se navode i napomena za kožu za akrilonitril te napomena za preosjetljivost kože i preosjetljivost dišnih putova za spojeve nikla. Granična vrijednost za jednu postojeću tvar u Prilogu III., konkretno benzen, ažurirana je, a napomena o koži za nju zadržana je. Prijelazne mjere za te tri tvari navedene su u posljednjem stupcu tablice.

Članci od 2. do 4.

Članci od 2. do 4. sadržavaju uobičajene odredbe o prenošenju u nacionalno pravo država članica. Konkretno, članak 3. odnosi se na datum stupanja na snagu Direktive.

Prilog

Pojam „granična vrijednost” koji je upotrijebljen u Prilogu definiran je u članku 2. točki (c) Direktive. Granične vrijednosti odnose se na izloženost udisanjem i opisuju najvišu koncentraciju određene tvari u zraku kojoj radnici u prosjeku smiju biti izloženi tijekom određenog razdoblja.

Napomena „koža” dodjeljuje se jednoj kemijskoj tvari za koju je RAC procijenio da bi apsorpiranjem kroz kožu mogla pridonijeti ukupnom opterećenju tijela te posljedično i mogućim zdravstvenim problemima, a konkretno je riječ o akrilonitrilu. Napomena „koža” označava mogućnost znatne apsorpcije kroz kožu. Napomena „preosjetljivost kože” dodjeljuje se jednoj kemijskoj tvari za koju je RAC procijenio da izloženost može prouzročiti štetne reakcije na koži, a konkretno je riječ o spojevima nikla. Napomena „preosjetljivost dišnih putova” dodjeljuje se jednoj kemijskoj tvari za koju je RAC procijenio da izloženost udisanjem može prouzročiti štetne reakcije dišnog sustava, a konkretno je riječ o spojevima nikla. Poslodavci te napomene moraju uzeti u obzir pri procjeni rizika te pri provedbi preventivnih i zaštitnih mjera za pojedinu karcinogenu ili mutagenu tvar u skladu s Direktivom.

Prijedlog

DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA**o izmjeni Direktive 2004/37/EZ o zaštiti radnika od rizika zbog izloženosti karcinogenim ili mutagenim tvarima na radu**

EUROPSKI PARLAMENT I VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 153. stavak 2. točku (b) u vezi s člankom 153. stavkom 1. točkom (a),

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

nakon prosljeđivanja nacрта zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima,

uzimajući u obzir mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora¹,

uzimajući u obzir mišljenje Odbora regija²,

u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom,

budući da:

- (1) Direktivom 2004/37/EZ Europskog parlamenta i Vijeća³ nastoji se zaštititi radnike od rizika za njihovo zdravlje i sigurnost zbog izloženosti karcinogenim ili mutagenim tvarima na radnom mjestu. Dosljedna razina zaštite od rizika povezanih s profesionalnom izloženosti karcinogenim i mutagenim tvarima predviđena je u toj direktivi okvirom općih načela kako bi se državama članicama omogućilo osiguravanje dosljedne primjene minimalnih zahtjeva. Cilj tih minimalnih zahtjeva jest zaštititi radnike na razini Unije. Države članice mogu utvrditi strože zahtjeve.
- (2) Desetim načelom Europskog stupa socijalnih prava⁴, koji su zajednički proglasili Europski parlament, Vijeće i Komisija na sastanku na vrhu za pravedno zapošljavanje i rast 17. studenoga 2017., utvrđeno je pravo radnikâ na visoku razinu zaštite zdravlja i sigurnosti na radu, uključujući zaštitu od izloženosti karcinogenim i mutagenim tvarima na radnom mjestu.
- (3) Obvezujuće granične vrijednosti za profesionalnu izloženost važna su sastavnica općih mjera za zaštitu radnikâ koje su utvrđene Direktivom 2004/37/EZ i ne smiju se premašiti. Trebalo bi utvrditi granične vrijednosti i druge izravno povezane odredbe za sve karcinogene ili mutagene tvari za koje raspoloživi podaci, uključujući znanstvene i tehničke podatke, to omogućavaju.
- (4) Usklađenošću s obvezujućim graničnim vrijednostima za profesionalnu izloženost ne dovode se u pitanje druge obveze poslodavaca u skladu s Direktivom 2004/37/EZ, kao

¹ SL C , , str. .

² SL C , , str. .

³ Direktiva 2004/37/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o zaštiti radnika od rizika zbog izloženosti karcinogenim ili mutagenim tvarima na radu (šesta pojedinačna direktiva u smislu članka 16. stavka 1. Direktive Vijeća 89/391/EEZ) (SL L 158, 30.4.2004., str. 50.)

⁴ Europski stup socijalnih prava, studeni 2017., dostupan na: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_hr.pdf

što su smanjenje uporabe karcinogenih i mutagenih tvari na radnom mjestu, sprečavanje ili smanjenje izloženosti radnikâ karcinogenim ili mutagenim tvarima i mjere koje bi se trebale u tu svrhu provesti. Te bi mjere trebale obuhvaćati, koliko je to tehnički moguće, zamjenu karcinogene ili mutagene tvari s tvari, smjesom ili postupkom koji nisu opasni ili su manje opasni za zdravlje radnikâ, uporabu zatvorenog sustava ili druge mjere kojima se nastoji smanjiti razina izloženosti radnikâ.

- (5) Ovom Direktivom povećava se zaštita zdravlja i sigurnosti radnika na njihovu radnom mjestu. Nove granične vrijednosti trebalo bi utvrditi u Direktivi 2004/37/EZ s obzirom na dostupne informacije, uključujući nove znanstvene i tehničke podatke, te bi se trebale temeljiti i na iscrpnoj procjeni socioekonomskog utjecaja i dostupnosti protokola i tehnika za mjerenje izloženosti na radnom mjestu. Te bi informacije, ako je to moguće, trebale uključivati podatke o preostalim rizicima za zdravlje radnikâ, mišljenja Odbora za procjenu rizika (RAC) Europske agencije za kemikalije (ECHA) i mišljenja Savjetodavnog odbora za sigurnost i zdravlje na radu (ACSH). Informacije povezane s preostalim rizikom, koje se javno objavljuju na razini Unije, dragocjene su za budući rad na ograničavanju rizika od izloženosti karcinogenim i mutagenim tvarima na radnom mjestu.
- (6) U skladu s preporukama RAC-a i ACSH-a, ako je moguće, određuju se granične vrijednosti za izloženost udisanjem u odnosu na vremenski ponderiranu prosječnu vrijednost za referentno osmosatno razdoblje (granične vrijednosti za dugotrajnu izloženost) te, za određene karcinogene ili mutagene tvari, u odnosu na kraće referentno razdoblje, u pravilu na vremenski ponderiranu prosječnu vrijednost za petnaestominutno razdoblje (granične vrijednosti za kratkotrajnu izloženost), kako bi se, koliko je to moguće, ograničili učinci kratkotrajne izloženosti.
- (7) Radi osiguravanja najviše moguće razine zaštite potrebno je uzeti u obzir i druge načine unosa svih karcinogenih i mutagenih tvari osim udisanjem, uključujući mogućnost prodiranja kroz kožu.
- (8) Procjena učinaka karcinogenih tvari obuhvaćenih ovom Direktivom na zdravlje temelji se na relevantnom znanstvenom stručnom znanju RAC-a. U skladu sa sporazumom o razini usluga koji su potpisali GU za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje i ECHA, RAC daje znanstvene ocjene toksikološkog profila svake od odabranih prioritetnih kemijskih tvari u odnosu na njihov negativan učinak na zdravlje radnikâ.
- (9) Akrilonitril ispunjava kriterije da bude razvrstan kao karcinogena tvar (kategorije 1.B) u skladu s Uredbom (EZ) br. 1272/2008 Europskog parlamenta i Vijeća⁵ te je stoga karcinogena tvar u smislu Direktive 2004/37/EZ. Na temelju dostupnih informacija, uključujući znanstvene i tehničke podatke, može se utvrditi dugoročna i kratkoročna granična vrijednost za tu karcinogenu tvar. Akrilonitril se može apsorbirati i kroz kožu. Stoga je primjereno utvrditi graničnu vrijednost za akrilonitril u području primjene Direktive 2004/37/EZ i navesti napomenu o unosu kroz kožu. Na temelju mišljenja RAC-a ACSH je suglasan s korisnošću biomonitoringa za akrilonitril. To bi trebalo uzeti u obzir pri izradi smjernica za praktičnu uporabu biomonitoringa.
- (10) Za akrilonitril može biti teško u kratkom roku postići usklađenost s graničnom vrijednošću od 1 mg/m³ (0,45 ppm) i kratkoročnom graničnom vrijednošću od 4 mg/m³ (1,8 ppm). Nakon stupanja na snagu ove Direktive trebalo bi uvesti

⁵ Uredba (EZ) br. 1272/2008 o razvrstavanju, označivanju i pakiranju tvari i smjesa. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX%3A32008R1272>.

četverogodišnje prijelazno razdoblje nakon kojeg bi se primjenjivale ove granične vrijednosti za profesionalnu izloženost.

- (11) Spojevi nikla ispunjavaju kriterije da budu razvrstani kao karcinogene tvari (kategorije 1.A) u skladu s Uredbom (EZ) br. 1272/2008 te su stoga karcinogene tvari u smislu Direktive 2004/37/EZ. Na temelju dostupnih informacija, uključujući znanstvene i tehničke podatke, mogu se utvrditi granične vrijednosti za tu skupinu karcinogenih tvari. Izloženost spojevima nikla na radnom mjestu može dovesti i do preosjetljivosti kože i preosjetljivosti dišnih putova. Stoga je prikladno utvrditi dvije granične vrijednosti za inhalabilne i respirabilne frakcije spojeva nikla obuhvaćene područjem primjene Direktive 2004/37/EZ te uključiti napomenu za preosjetljivost kože i preosjetljivost dišnih putova.
- (12) Za spojeve nikla može biti teško postići usklađenost s graničnom vrijednosti od 0,01 mg/m³ za respirabilnu frakciju i 0,05 mg/m³ za inhalabilnu frakciju u izvjesnom broju sektora ili procesa, uključujući posebno taljenje, rafinerije i zavarivanje. Nadalje, budući da se identične mjere za upravljanje rizikom mogu upotrebljavati i za spojeve kroma (VI) i za spojeve nikla, trebalo bi uskladiti prijelazne mjere s ciljem smanjenja izloženosti tim dvjema skupinama karcinogenih tvari. Stoga bi trebalo uvesti prijelazno razdoblje do 17. siječnja 2025., tijekom kojeg bi se trebala primjenjivati granična vrijednost od 0,1 mg/m³ za inhalabilnu frakciju spojeva nikla. To prijelazno razdoblje osiguralo bi usklađenost s datumom primjene granične vrijednosti profesionalne izloženosti za spojeve kroma (VI) donesenim u Direktivi 2017/2398/EU⁶.
- (13) Benzen ispunjava kriterije da bude razvrstan kao karcinogena tvar (kategorije 1.A) u skladu s Uredbom (EZ) br. 1272/2008 te je stoga karcinogena tvar u smislu Direktive 2004/37/EZ. Benzen se može apsorbirati i kroz kožu. Graničnu vrijednost utvrđenu u Prilogu III. Direktivi 2004/37/EZ za benzen trebalo bi preispitati s obzirom na novije znanstvene podatke i primjereno je zadržati napomenu o koži. Na temelju mišljenja RAC-a ACSH je suglasan s korisnošću biomonitoringa za benzen. To bi trebalo uzeti u obzir pri izradi smjernica za praktičnu uporabu biomonitoringa.
- (14) Za benzen bi u određenim sektorima moglo biti teško u kratkom roku postići usklađenost s revidiranom graničnom vrijednošću od 0,2 ppm (0,66 mg/m³). Trebalo bi uvesti prijelazno razdoblje od četiri godine od stupanja na snagu ove Direktive. Prijelazna granična vrijednost od 0,5 ppm (1,65 mg/m³) trebala bi se početi primjenjivati od dvije do četiri godine nakon stupanja na snagu ove Direktive.
- (15) Komisija je provela savjetovanje u dvije faze sa socijalnim partnerima na razini Unije u skladu s člankom 154. Ugovora o funkcioniranju Europske unije. Posavještovala se i s ACSH-om, koji je donio mišljenja za sve prioritetne tvari obuhvaćene ovom Direktivom te preporučio jednu ili nekoliko obvezujućih graničnih vrijednosti profesionalne izloženosti za svaku od njih, kao i napomene.
- (16) Granične vrijednosti utvrđene u ovoj Direktivi trebaju se redovito nadzirati i preispitivati kako bi se osigurala dosljednost s Uredbom (EZ) br. 1907/2006⁷.

⁶ Direktiva (EU) 2017/2398 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2017. o izmjeni Direktive 2004/37/EZ o zaštiti radnika od rizika zbog izloženosti karcinogenim ili mutagenim tvarima na radu. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?qid=1571906530859&uri=CELEX:32017L2398>.

⁷ Uredba (EZ) br. 1907/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2006. o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničavanju kemikalija. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX%3A32006R1907>.

- (17) S obzirom na to da cilj ove Direktive, odnosno zaštitu radnika od rizika za njihovo zdravlje i sigurnost, uključujući sprečavanje takvih rizika, koji se pojavljuju ili bi se mogli pojaviti zbog izloženosti karcinogenim ili mutagenim tvarima na radu, države članice ne mogu dostatno ostvariti, nego se zbog opsega i učinaka on na bolji način može ostvariti na razini Unije, Unija može donijeti mjere u skladu s načelom supsidijarnosti utvrđenim u članku 5. Ugovora o Europskoj uniji. U skladu s načelom proporcionalnosti utvrđenim u tom članku, ova Direktiva ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje tog cilja.
- (18) Budući da se ova Direktiva odnosi na zaštitu zdravlja i sigurnosti radnika na njihovu radnom mjestu, trebala bi biti prenesena u roku od dvije godine od datuma njezina stupanja na snagu.
- (19) Stoga je potrebno u skladu s tim izmijeniti Direktivu 2004/37/EZ,
- DONIJELI SU OVU DIREKTIVU:

Članak 1.

Prilog III. Direktivi 2004/37/EZ mijenja se u skladu s Prilogom ovoj Direktivi.

Članak 2.

1. Države članice donose zakone i druge propise potrebne za usklađivanje s ovom Direktivom najkasnije u roku od [dvije godine] od njezina stupanja na snagu. One Komisiji odmah dostavljaju tekst tih odredbi.
Kada države članice donose te odredbe, one sadržavaju upućivanje na ovu Direktivu ili se na nju upućuje pri njihovoj službenoj objavi. Države članice određuju načine tog upućivanja.
2. Države članice Komisiji dostavljaju tekst glavnih odredbi nacionalnog prava koje donesu u području na koje se odnosi ova Direktiva.

Članak 3.

Ova Direktiva stupa na snagu dvadesetog dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.

Članak 4.

Ova je Direktiva upućena državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu,

Za Europski parlament
Predsjednik

Za Vijeće
Predsjednik