

DE

DE

DE

BESCHLUSS DER KOMMISSION

Erste Anhörung der Sozialpartner zum Schutz der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch elektromagnetische Felder am Arbeitsplatz

1. EINLEITUNG

Das vorliegende Dokument dient der Anhörung der Sozialpartner gemäß Artikel 138 Absatz 2 EG-Vertrag in der Frage, ob Maßnahmen zum Schutz der Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer, die bei der Arbeit elektromagnetischer Strahlung ausgesetzt sind, angebracht wären und worauf sie sich gegebenenfalls beziehen sollten.

Mit dieser Initiative löst die Kommission ihre Zusage ein, die sie gegeben hat, als sie ihren Vorschlag¹ für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2004/40/EG über Mindestvorschriften zum Schutz von Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch physikalische Einwirkungen (elektromagnetische Felder) (18. Einzelrichtlinie im Sinne des Artikels 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391/EWG)² vorlegte.

Dieser Vorschlag wurde am 23. April 2008 als Richtlinie 2008/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates verabschiedet und bewirkte, dass die Frist für die Umsetzung der Richtlinie 2004/40/EG in das innerstaatliche Recht der Mitgliedstaaten bis zum 30. April 2012 verlängert wurde. Die Kommission sollte die längere Umsetzungsfrist für eine umfassende Untersuchung der Situation nutzen, um so in der Lage zu sein, rechtzeitig einen neuen Legislativvorschlag vorzulegen.

Erforderlichenfalls sollte der neue Vorschlag die Richtlinie 2004/40/EG tiefgreifend ändern mit dem Ziel, spezifische Faktoren, etwa die Magnetresonanztomographie (MRT) für medizinische Zwecke, sowie die neuesten Forschungsergebnisse und den Stand der Technik zu berücksichtigen und gleichzeitig für die betroffenen Arbeitnehmer ein angemessenes Gesundheitsschutz- und Sicherheitsniveau zu gewährleisten.

2. ALLGEMEINER KONTEXT

Die Richtlinie 2004/40/EG, die derzeit in Kraft ist und bis zum 30. April 2012 umgesetzt werden muss, ist die 18. Einzelrichtlinie im Sinne des Artikels 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit. Sie betrifft die Gefährdung der Gesundheit und Sicherheit von Arbeitnehmern durch schädliche Kurzzeitwirkungen elektromagnetischer Felder am Arbeitsplatz.

¹ KOM(2007) 669 vom 26.10.2007.

² ABl. L 184 vom 24.5.2004, S. 23.

Die Richtlinie enthält Mindestanforderungen. Jeder Mitgliedstaat kann strengere Bestimmungen anwenden.

In der Richtlinie werden Expositionsgrenzwerte für zeitvariable elektrische und magnetische Felder mit Frequenzen zwischen 0 und 300 GHz³ festgelegt. Kein Arbeitnehmer darf Werten ausgesetzt werden, die diese auf den Auswirkungen auf die Gesundheit und biologischen Erwägungen beruhenden Grenzwerte überschreiten.

Außerdem werden sogenannte Auslösewerte für zeitvariable und statische Felder festgelegt. Auslösewerte werden in Größen direkt messbarer Parameter ausgedrückt und geben eine Schwelle an, bei deren Erreichen die Arbeitgeber eine oder mehrere der in der Richtlinie festgelegten Maßnahmen ergreifen müssen. Die Einhaltung dieser Werte gewährleistet die Einhaltung der maßgeblichen Expositionsgrenzwerte.

Die in der Richtlinie festgelegten Grenzwerte gehen auf die damaligen Empfehlungen der Internationalen Kommission zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung (ICNIRP)⁴ zurück, die international als Autorität in der Bewertung der gesundheitlichen Auswirkungen dieser Art von Strahlung anerkannt ist. Die ICNIRP arbeitet eng mit allen betroffenen internationalen Organisationen zusammen, wie WHO, ILO, IRPA, ISO, CENELEC, IEC, CIE und IEEE.

Die Richtlinie basiert auf dem Präventionskonzept, wie es in allgemeinerer Form in der Rahmenrichtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit⁵ festgelegt ist. Gefordert werden:

- ein umfassender Geltungsbereich: die Richtlinie gilt für alle Tätigkeitsbereiche;
- die Pflicht des Arbeitgebers, die Risiken zu ermitteln und zu bewerten und angemessene Schutz- und Präventionsmaßnahmen zu treffen;
- die Bekämpfung der Risiken am Entstehungsort; die Vermeidung oder, wenn dies nicht möglich ist, die Verringerung der ermittelten Risiken;
- die Anpassung an den technischen Fortschritt, wobei dem kollektiven Gefahrenschutz Vorrang vor individuellem Gefahrenschutz einzuräumen ist;
- eine spezifische Unterrichtung und Unterweisung sowie Anhörung der betroffenen Arbeitnehmer;
- eine geeignete Gesundheitsüberwachung.

Während der interinstitutionellen Beratungen vor der Verabschiedung der Richtlinie 2004/40/EG wurde der konkrete Fall der Magnetresonanztomographie (MRT) sowohl im Rat als auch im Europäischen Parlament eingehend erörtert. Nationale Experten aus den zuständigen nationalen Behörden stellten den Vertretern der Mitgliedstaaten bei den Verhandlungen im Rat ihr Fachwissen zur Verfügung. Der Ratsvorsitz holte mehrfach die Meinung der ICNIRP ein.

³ 300 GHz = 300 Milliarden Hertz. Hertz (abgekürzt Hz) ist die internationale Einheit für die Frequenz.

⁴ Richtlinien für die Begrenzung der Exposition gegenüber nichtionisierender Strahlung, ICNIRP 7/99, ISBN 3-9804789-6-3.

⁵ ABl. L 183 vom 29.6.1989, S. 1.

Die Mitgesetzgeber verabschiedeten die Richtlinie mit kleineren Änderungen an den ursprünglich von der Kommission vorgeschlagenen Werten: So legten sie keinen Expositionsgrenzwert für statische magnetische Felder fest, einen wesentlichen Bestandteil der MRT, da die ICNIRP dabei war, den Wert im Lichte neuester wissenschaftlicher Erkenntnisse zu ändern, die zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Richtlinie bekannt wurden.

Seither wurden aber Bedenken laut, die Richtlinienbestimmungen zu den Expositionsgrenzwerten würden die Leistungsfähigkeit der MRT für Diagnose und Therapie sowie in der Forschung unverhältnismäßig behindern. Solche Entwicklungen könnten ernsthafte und unerwünschte Folgen für das Gesundheitswesen haben. Darüber hinaus gaben einige Interessenträger zu bedenken, die der MRT auferlegten Beschränkungen könnten zu vermehrtem Einsatz diagnostischer Verfahren mit ionisierender Strahlung führen, was wiederum ebenfalls unerwünschte Auswirkungen auf den Schutz der Arbeitnehmer mit sich brächte. Neue Forschungsergebnisse, auch eine von der Kommission in Auftrag gegebene Studie, scheinen zumindest einige dieser Bedenken zu bestätigen.

Die Kommission und die Mitgesetzgeber haben gehandelt, um Abhilfe für diese Situation zu schaffen.

Der erste Schritt war die Annahme der Richtlinie 2008/46/EG, mit der die Frist für die Umsetzung um vier Jahre verlängert wurde.

Als Vorbereitung auf den zweiten Schritt, also einen möglichen neuen Legislativvorschlag der Kommission zur tiefgreifenden Änderung der Richtlinie 2004/40/EG, hat die Kommission bereits einige wichtige Maßnahmen getroffen, unter anderem:

- regelmäßige Kontakte mit Betroffenen, insbesondere was die medizinische Nutzung der MRT betrifft;
- regelmäßige Kontakte mit den Sozialpartnern und Regierungsvertretern, insbesondere über eine vom Beratenden Ausschuss für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz eingesetzte Arbeitsgruppe;
- Verfolgung der letzten technischen und wissenschaftlichen Entwicklungen und neuen Empfehlungen von ICNIRP, WHO und IEEE;
- umfassende Untersuchung der berufsbedingten Exposition von Arbeitnehmern bei der MRT zu medizinischen Zwecken;
- Initiierung einer Studie zur Bewertung der Folgen der verschiedenen legislativen Optionen für die Wirksamkeit des Schutzes von Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer auf der einen Seite und die Durchführung und Weiterentwicklung medizinischer und industrieller Tätigkeiten auf der anderen Seite.

3. BEDEUTUNG EINER GEMEINSCHAFTSMASSNAHME

Die Richtlinie 2004/40/EG ist derzeit in Kraft. Bei ihrer Verabschiedung hielten die Kommission, das Parlament und der Rat eine Gemeinschaftsmaßnahme für den besten Weg, die Arbeitnehmer vor der berufsbedingten Gefährdung durch elektromagnetische Felder zu schützen. Während die Initiative für die Richtlinie 2008/46/EG auf Durchführungsprobleme zurückging, die sich auf bestimmte Expositionsgrenzwerte beschränkten, ist die Kommission

nun der Auffassung, dass der Gesamtkontext und die laufenden Entwicklungen in diesem Bereich eine umfassende Überarbeitung der Richtlinie 2004/40/EG erforderlich machen.

Folglich ist es das Ziel dieser Anhörung, zu eruieren, ob die Sozialpartner eine Gemeinschaftsinitiative für ratsam erachten; die dafür in Frage kommenden Optionen werden im Folgenden dargelegt.

Die wichtigsten Optionen:

- (1) Kein Bedarf für Neuregelung. In diesem Fall würde die Europäische Union keine neue Initiative in diesem Bereich ergreifen. Die Richtlinie 2004/40/EG und die einschlägigen nationalen Regelungen würden als zufriedenstellend betrachtet und blieben in Kraft. Die Mitgliedstaaten müssten die nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 2004/40/EG bis zum 30. April 2012 verabschieden.
- (2) Änderung der geltenden verbindlichen Rechtsvorschriften. Die Kommission könnte einen Vorschlag vorlegen, der spezifische Situationen und die neuesten internationalen Empfehlungen gebührend berücksichtigt; sie könnte neue Expositionsgrenzwerte auf der Grundlage dieser Empfehlungen einführen und besondere Bedingungen oder Ausnahmen festlegen.
- (3) Vorschlag nicht bindender Maßnahmen anstelle der geltenden verbindlichen Rechtsvorschriften. Die Kommission könnte vorschlagen, dass spezifische Situationen und die neuesten internationalen Empfehlungen berücksichtigt werden und dass (teilweise) neue nicht bindende Maßnahmen und Empfehlungen zur arbeitsbedingten Exposition gegenüber elektromagnetischen Feldern beschlossen werden sollten. Dies könnte die Erarbeitung von Leitfäden, die Durchführung regelmäßiger Informationskampagnen, die Einführung geeigneter Schulungsprogramme und den Abschluss freiwilliger Vereinbarungen der Sozialpartner auf EU- oder Branchenebene mit sich bringen.
- (4) Kein Bedarf mehr für eine Gemeinschaftsmaßnahme. Die Kommission könnte eine Gemeinschaftsmaßnahme auf diesem Gebiet generell für unangebracht halten. Die Richtlinie 2004/40/EG würde aufgehoben, und die einschlägigen nationalen Regelungen würden als ausreichend erachtet.

4. PUNKTE FÜR DIE ANHÖRUNG

Unter Berücksichtigung der obigen Ausführungen werden die Sozialpartner gebeten, folgende Fragen zu beantworten:

- (1) Betrachten Sie die Richtlinie 2004/40/EG als ausreichend für den Schutz von Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer, die bei ihrer Arbeit elektromagnetischen Feldern ausgesetzt sind?

Wenn nein, warum? Welche praktikable(n) Alternative(n) gäbe es Ihrer Ansicht nach?

- (2) Sind Sie der Ansicht, dass eine Gemeinschaftsinitiative der beste Weg ist, ein hohes Schutzniveau für Arbeitnehmer zu gewährleisten, die elektromagnetischen Feldern ausgesetzt sind?

- (3) Sind Sie der Ansicht, dass bestimmte Arbeitnehmerkategorien vom Geltungsbereich einer eventuellen künftigen Gemeinschaftsinitiative ausgenommen werden sollten, weil im Zusammenhang mit einigen Bestimmungen der Richtlinie 2004/40/EG (bezüglich der Expositionsgrenzwerte) über Durchführungsprobleme (z. B. bei medizinischen MRT-Verfahren) berichtet wird?

Wenn ja, wie würden Sie den Schutz dieser Arbeitnehmer sicherstellen?

Wenn nein, sollte eine gewisse Flexibilität für Arbeitnehmer eingeführt werden, die unter besonderen Umständen in ihrem Tätigkeitsbereich exponiert sind (z. B. MRT-Personal während bestimmter MRT-Verfahren, wenn normale Schutzmaßnahmen keinen ausreichenden Schutz gewähren), indem

- a) höhere/andere Expositionsgrenzwerte eingeführt werden?
 - b) andere Methoden zur Bewertung der Exposition eingeführt werden?
 - c) die Möglichkeit gelegentlicher oder bestimmten Bedingungen unterliegender Ausnahmen eingeführt wird?
- (4) Fänden Sie nicht bindende Maßnahmen wie Leitfäden, regelmäßige Informationskampagnen, geeignete Schulungsprogramme und freiwillige Vereinbarungen der Sozialpartner auf EU- oder Branchenebene nützlich? Für welchen Zweck?
- (5) Sollte eine mögliche künftige Gemeinschaftsinitiative die langfristigen Wirkungen berufsbedingter Exposition von Arbeitnehmern gegenüber elektromagnetischen Feldern erfassen?