

Vergaderjaar 2010–2011

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1207

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 september 2011

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 11 fiches aan te bieden dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

- Fiche 1: mededeling over de EU en haar aangrenzende regio's: een nieuw beleid voor samenwerking op het gebied van vervoer (Kamerstuk 22 112, nr. 1202)
- Fiche 2: richtlijn radioactieve stoffen in water (Kamerstuk 22 112, nr. 1203)
- Fiche 3: richtlijn roaming regulering (Kamerstuk 22 112, nr. 1204)
- Fiche 4: verordening tariefcontingent invoer rundvlees (Kamerstuk 22 112, nr. 1205)
- Fiche 5: mededeling Europees systeem voor het traceren van terrorisme-financiering (Kamerstuk 22 112, nr. 1206)
- Fiche 6: richtlijn bescherming werknemers tegen risico's van elektromagnetische velden
- Fiche 7: wijziging Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering (Kamerstuk 22 112, nr. 1208)
- Fiche 8: aanbeveling inzake elementaire betaalrekening (Kamerstuk 22 112, nr. 1209)
- Fiche 9: richtlijn Omnibus II: bevoegdheden Europese autoriteit (Kamerstuk 22 112, nr. 1210)
- Fiche 10: richtlijn gebruikswijzen verweesde werken (rectificatie) (Kamerstuk 22 112, nr. 1211)
- Fiche 11: richtlijn vaststelling normen opvang asielzoekers (rectificatie) (Kamerstuk 22 112, nr. 1212)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: richtlijn bescherming werknemers tegen risico's van elektromagnetische velden

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de minimumvoorschriften inzake gezondheid en veiligheid met betrekking tot de blootstelling van werknemers aan de risico's van fysische agentia (elektromagnetische velden)(twintigste bijzondere richtlijn in de zin van artikel 16, lid 1, van Richtlijn 89/391/EEG)

Datum Commissiedocument: 14 juni 2011

Nr. Commissiedocument: COM(2011) 348 final

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=200573

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board:
SEC(2011) 750 final
SEC(2011) 751 final (summary)

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep Sociale Vraagstukken, Raad WSBVC

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:

- a) *Rechtsbasis:* artikel 153(2) van het Verdrag betreffende de Werking van de EU
- b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement :* gekwalificeerde meerderheid in de Raad en medebeslissing EP (gewone wetgevingsprocedure)
- c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:* De Commissie kan op grond van het richtlijnvoorstel gedelegeerde handelingen vaststellen over de technische gegevens in de bijlagen bij het richtlijnvoorstel.

2. Samenvatting BNC-fiche

– Korte inhoud voorstel

De Europese Commissie heeft een aanpassingsvoorstel gepresenteerd voor de richtlijn die werknemers moet beschermen tegen de schadelijke effecten van een te hoge blootstelling aan elektromagnetische velden. Het voorstel is gebaseerd op de eerdere richtlijn over dit onderwerp die al in 2004 werd vastgesteld en in 2008 zou worden geïmplementeerd. Vanwege mogelijke beperkingen voor het gebruik van MRI scanners in ziekenhuizen, werd de invoering van de richtlijn uitgesteld tot 2012. In het voorstel dat er nu ligt, is rekening gehouden met de laatste wetenschappelijke inzichten. Een belangrijke wijziging in het voorstel betreft uitzondering van limieten voor MRI-scanners en de mogelijkheid tot aangepaste blootstellingslimieten voor overige toepassingen. Tevens bevat het voorstel bepalingen voor eenvoudiger risico-assessments.

– Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel
Nederland stemt in met de gekozen rechtsbasis. Subsidiariteit en proportionaliteit positief.

– *Implicaties/risico's/kansen*

Beperkte administratieve lasten en nalevingskosten; uitvoerbaar en handhaafbaar.

– *Nederlandse positie en eventuele acties*

Positieve houding ten opzichte van dit voorstel.

3. Samenvatting voorstel

– *Inhoud voorstel*

Blootstelling aan elektromagnetische velden kan leiden tot ongewenste effecten in het menselijk lichaam. Deze effecten zijn afhankelijk van de frequentie en veldsterkte van de elektromagnetische velden. In het richtlijnvoorstel worden frequentieafhankelijke grenswaarden voorgesteld, waarmee een hoog niveau van bescherming van de werknemer wordt bereikt. De richtlijn beschermt alle werknemers, verplicht de werkgever tot het uitvoeren van een risicobeoordeling en op grond daarvan tot het nemen van maatregelen om de onderkende risico's te elimineren of minimaliseren. Daarnaast is de werkgever verplicht de werknemers te informeren en op te leiden, en medisch toezicht te regelen. Dit voorstel is een wijziging van richtlijn 2004/40/EG betreffende de minimumvoorschriften inzake gezondheid en veiligheid met betrekking tot de blootstelling van werknemers aan de risico's van fysische agentia (elektromagnetische velden). In 2006 heeft de medische sector haar bezorgdheid geuit over de gevolgen van implementatie van deze richtlijn. De sector was van mening dat de blootstellingslimieten hierin de toepassing en ontwikkeling van MRI (Magnetic Resonance Imaging), een belangrijk hulpmiddel voor diagnose en behandeling van een groot aantal ziektes, ernstig zou beperken. Deze richtlijn is daarom nog niet in werking getreden¹.

Ten opzichte van richtlijn 2004/40/EG zijn een vijftal belangrijke wijzigingen voorgesteld.

- Toepassing van MRI in de medische sector is uitgezonderd van de limieten. Om hierbij hetzelfde beschermingsniveau van de werknemer te waarborgen wordt een werkgroep ingesteld die additionele maatregelen gaat ontwikkelen (bijlage IV van het voorstel).
- De limieten zijn niet van toepassing voor de strijdkrachten van die lidstaten die een vergelijkbare bescherming bieden door gebruik te maken van de NAVO-standaard STANAG 2345.
- De lidstaten krijgen de mogelijkheid om voor specifieke probleemgevallen waar overschrijding van de limieten dreigt, maatwerk te leveren door voor bepaalde tijd onder strenge voorwaarden af te kunnen wijken van de limieten.
- Het stelsel van grenswaarden is gebaseerd op de nieuwste internationale aanbevelingen.
- De risicobeoordeling voor de werkgever (met name in het MKB) is aanmerkelijk vereenvoudigd. In het voorstel is sprake van een systeem met vier risicozones, variërend van «geen risico» tot «overschrijding van de limiet». Veel voorkomende werkzaamheden en apparaten worden in bijlagen II en III ingedeeld in een van deze risicozones. Hierdoor hoeft een werkgever voor deze werkzaamheden geen meting uit te voeren om te weten of hij aanvullende maatregelen moet nemen om de gezondheid van zijn werknemers te beschermen. De noodzaak tot het uitvoeren van metingen wordt daardoor tot een minimum beperkt.

Met name voor het MKB zal de Commissie een praktijkgids voor toepassing van deze richtlijn (laten) opstellen.

¹ De uiterste implementatiedatum was vastgesteld op 30 april 2008. Om een aantal studies te kunnen uitvoeren en een gewijzigd voorstel te kunnen voorbereiden is deze verschoven naar 30 april 2012 (dmv richtlijn 2008/46/EG van 23 april 2008).

– Impact assessment Commissie

In het impact assessment zijn zeven opties doorgerekend, variërend van «geen wijziging van richtlijn 2004/40/EC» (de duurste optie: administratieve lasten en nalevingskosten bedragen € 660 mln voor de hele EU) tot «alleen sectorafspraken» (de goedkoopste optie: € 420 mln), of «geen EU-actie».

De Commissie heeft gekozen voor de optie «mogelijkheid tot afwijken van limieten», met geschatte kosten van € 511 miljoen voor de hele EU. Voordeel van deze optie is dat voor de meeste sectoren duidelijke regels gelden, met de mogelijkheid bij een dreigende overschrijding onder voorwaarden hiervan af te wijken. Een nadeel van deze optie is dat afwijken van de limieten een beter gecontroleerde werkomgeving vereisen.

Sociale impact: het belangrijkste effect is de gezondheidswinst voor 1,5 miljoen werknemers in Europa, waaronder in het bijzonder extra gevoelige werknemers, zoals zwangere vrouwen of mensen met een implantaat. Een andere belangrijk effect is de opbrengst (gezondheidswinst) voor burgers door het kunnen blijven toepassen van MRI-technieken.

Economische impact: de voorgestelde richtlijn heeft een positief effect op mobiliteit en uitwisseling van werknemers. Een ander belangrijk economisch aspect is de mogelijkheid om een bedrijfsleven te ontwikkelen met zo weinig mogelijk restricties, waardoor economische groei mogelijk is en de werkgelegenheid behouden blijft of zelfs toeneemt.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Op grond van artikel 153 van het VwEU is de Unie bevoegd om het optreden van de lidstaten aan te vullen en te ondersteunen op onder meer het terrein van bescherming van de veiligheid en gezondheid van werknemers. Nederland acht dit de juiste rechtsbasis voor dit voorstel.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Subsidiariteit: positief. Het beschermen van werknemers en het creëren van een gelijk speelveld dienen vanwege de consequenties voor het functioneren van de interne markt, op EU-niveau geregeld te worden. Daarnaast amendeert het voorstel een richtlijn die momenteel van kracht is (2004/40/EG). Het amenderen of terugtrekken van een richtlijn kan niet op nationaal niveau. Het vaststellen van een wijziging van een bestaande richtlijn kan alleen gedaan worden door de EU, niet door de lidstaten afzonderlijk.

Proportionaliteit: positief. Het voorstel garandeert door middel van minimumvoorschriften de bescherming van werknemers die worden blootgesteld aan elektromagnetische velden. Deze voorschriften gaan niet verder dan strikt noodzakelijk om bescherming van werknemers te garanderen. Een richtlijn is daarvoor het geëigende instrument.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Aan de Commissie is de bevoegdheid gedelegeerd om technische wijzigingen in de bijlagen te amenderen, bijvoorbeeld om (1) wetenschappelijke en technische vooruitgang en wijzigingen in Europese standaarden te volgen of (2) oriëntatie- en actiewaarden aan te passen aan nieuwe inzichten. De grenswaarden voor blootstelling mogen niet op deze wijze worden veranderd. Nederland kan ermee instemmen dat de Commissie deze technische wijzigingen kan doorvoeren.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Geen.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Geen.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Voor het inschatten van de financiële consequenties voor Nederland kan geput worden uit het in 2007 uitgevoerde impact assessment voor de «oude versie» van dit richtlijnvoorstel (2004/40/EG). Hierin werden de initiële, éénmalige, nalevingskosten voor het Nederlandse bedrijfsleven berekend op € 15,6 miljoen voor een «inhaalslag» van 2 jaar om te voldoen aan de richtlijn. Aangezien het huidige richtlijnvoorstel minder stringente normen bevat, zullen de financiële consequenties aanmerkelijk lager uitvallen dan deze € 15,6 miljoen. Overigens zijn voor het eventueel uitvoeren van metingen wanneer sprake is van hoge blootstelling nog geen berekeningen gemaakt.

Alternatief: als de Europese berekening van € 511 miljoen in het impact assessment proportioneel naar inwonertal over de lidstaten omgeslagen mag worden, komt de Europese Commissie uit op een totaal aan administratieve lasten en nalevingskosten van € 17 miljoen voor Nederland.

Geen personele consequenties voor het bedrijfsleven.

Geen financiële of personele consequenties voor de burger.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Op grond van het genoemde impact assessment uit 2007, zullen de administratieve lasten voor het bedrijfsleven zijn beperkt tot het uitbreiden van de risico-inventarisatie en -evaluatie. Deze werden op grond van de «oude versie» van de richtlijn geschat op jaarlijks € 3,9 miljoen voor een totaal van 326 000 bedrijven. Aangezien in het voorstel een eenvoudiger risicobeoordeling is opgenomen ten opzichte van de bestaande richtlijn, is de verwachting dat dit bedrag aanmerkelijk lager zal uitvallen.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel is een bijzondere richtlijn gebaseerd op Kaderrichtlijn 89/391/EEG ter bevordering van de veiligheid en gezondheid van werknemers op het werk en zal analoog aan de andere bijzondere richtlijnen worden geïmplementeerd. Dat betekent dat aan hoofdstuk 6 van het Arbeidsomstandighedenbesluit een afdeling zal worden toegevoegd over elektromagnetische velden en in afdeling 2 van hoofdstuk 9 sancties zullen worden vastgelegd.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

In het voorstel staat een termijn van 2 jaar (30 april 2014). Daar heeft Nederland geen probleem mee.

Overigens is de datum van 30 april 2014 gekoppeld aan het automatisch in werking treden van de «oude richtlijn». Aangezien het ongewenst is dat deze van kracht wordt op 30 april 2012, moet deze gewijzigde richtlijn

uiterlijk op die datum zijn aangenomen. Dit maakt dat er een grote tijdsdruk op dit dossier staat.

Indien de onderhandelingen moeizaam verlopen, is een mogelijkheid om de implementatietermijn van de richtlijn uit 2004 nogmaals te verlengen. Hiervoor is dan weer een richtlijn vereist.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In het voorstel wordt aangesloten bij de vijfjarige evaluatie van de bijzondere richtlijnen volgens artikel 17a van kaderrichtlijn 89/391/EG.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De maatregel in het voorstel is gericht tot de werkgever. De uitvoering van het voorstel leidt tot geringe wijzigingen in de huidige situatie. Een eventuele blootstelling van werknemers aan elektromagnetische velden (die voorheen ook al beoordeeld moest worden volgens het Arbeidsomstandighedenbesluit) zal nu worden getoetst aan concrete grenswaarden.

b) Handhaafbaarheid

De bestaande handhavingsstructuur (Arbeidsinspectie) wordt gevolgd. De nodige sancties zullen in het Arbobesluit worden opgenomen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Deze richtlijn is de laatste in de serie bijzondere richtlijnen op grond van de Kaderrichtlijn 89/391/EEG.

Nederland heeft in de werkgroep van de Commissie een belangrijke bijdrage geleverd aan de totstandkoming van dit wijzigingsvoorstel. In een vroeg stadium zijn door het RIVM een aantal scenario's opgesteld voor het wijzigen van richtlijn 2004/40/EG. Ook de extra voorwaarden voor het toepassen van MRI zonder de limieten in acht te nemen zijn grotendeels van Nederlandse oorsprong. Door de inspanningen van Nederland is in dit voorstel een consistent geheel van limieten en andere waarden opgenomen, dat een reëler verband legt tussen de blootstelling en nadelige korte termijn-effecten. Het voorstel biedt dus uitsluitend bescherming tegen korte termijn-effecten. Lange termijn-effecten en eventueel blijvende gezondheidsschade zijn nog niet voldoende wetenschappelijk onderbouwd om in de richtlijn op te nemen. Nederland staat positief tegenover dit voorstel, omdat dit een aanmerkelijke verbetering is ten opzichte van de bestaande richtlijn, die in april 2012 automatisch van kracht zou worden als er geen gewijzigde richtlijn wordt vastgesteld. Concreet voor de vijf punten genoemd in hoofdstuk 3 betekent dit het volgende.

- Uitzondering MRI: Nederland is van mening dat een uitzondering (en niet een verruiming van de limieten) de enige mogelijkheid is om MRI-toepassingen ook in de toekomst veilig te stellen. Met inachtname van de maatregelen uit bijlage 4 van het voorstel blijft de bescherming van de werknemer geborgd.
- Uitzondering strijdkrachten: Nederland hanteert de in de richtlijn bedoelde NAVO-standaard.
- Uitzondering specifieke probleemgevallen: het gaat hier om tijdelijke uitzonderingen onder gecontroleerde omstandigheden. Er zijn enkele toepassingen bekend waarbij limieten kunnen worden overschreden zonder dat er in redelijkheid afdoende maatregelen genomen kunnen worden om dit te voorkomen. Onder meer vanwege de meldingsplicht

aan de Commissie als hier gebruik van gemaakt wordt verwacht NL dat de lidstaten hier niet lichtzinnig mee om zullen gaan.

- Modernisering grenswaarden: Nederland steunt het voorstel om in de bijlagen II en III de laatste wetenschappelijke inzichten te verwerken in de grenswaarden.
- Eenvoudiger risicobeoordeling: de vereenvoudigde risicobeoordeling leidt niet tot andere risico-inschattingen, maar wel tot het vervallen van de noodzaak om (moeilijk uitvoerbare) metingen te verrichten voor een groot aantal standaardtoepassingen. Met name voor het MKB levert dit winst op.

In veel gevallen zijn de minimumvoorschriften al bestaande praktijk in het Nederlandse bedrijfsleven.