



Europäische Kommission
GD Unternehmen und Industrie
BREY 13/092
ENTR B4
B-1049 Brüssel



BUNDESARBEITSKAMMER
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
1040 WIEN
T 01 501 65
www.arbeiterkammer.at
DVR 1048384

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel 501 65 Fax 501 65	Datum
-	UV/GSt/FG/Hu	Franz Greil	DW 2262 DW 2105	04.04.2013

EU-Konsultation zur Überarbeitung der Richtlinie 97/68/EG über Emissionen von mobilen Maschinen und Geräten

Die Bundesarbeitskammer (BAK) ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 3,2 Mio ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen in Österreich. Sie vertritt ihre Mitglieder in allen sozial-, bildungs-, wirtschafts- und verbraucherpolitischen Angelegenheiten auf nationaler als auch auf der Brüsseler EU-Ebene. Darüber hinaus ist die Bundesarbeitskammer Teil der österreichischen Sozialpartnerschaft.

Die Richtlinie 97/68/EG (infolge die Richtlinie) reguliert das Typengenehmigungsverfahren und die Emission von gasförmigen Schadstoffen und luftverunreinigenden Partikeln aus Verbrennungsmotoren für mobile Maschinen und Geräte. Sie gilt für Motoren mit Kompressionszündung (Dieselmotoren) und Motoren mit Fremdzündung (Benzinmotoren), die in mobile Maschinen und Geräte, einschließlich Lokomotiven und Schiffe für die Binnenschifffahrt, eingebaut werden. Die Bundesarbeitskammer nimmt an dieser Konsultation teil, um auf die wesentlichen Aspekte dieser Richtlinie für den Arbeitnehmer- und Umweltschutz hinzuweisen.

Gesundheit und Arbeitnehmerschutz

Dieselmotoren sind aufgrund ihrer ausgereiften Technik sowie Durchzugskraft im unteren Drehzahlbereich in der modernen Arbeitswelt nicht wegdenkbar. Sie finden daher in vielen Off-Road-Fahrzeugen und Maschinen Anwendung. Die Festlegung von Emissionsgrenzwerten bei mobilen Maschinen und Geräten aufgrund der Richtlinie entscheidet daher maßgeblich über die Schadstoffexposition von ArbeitnehmerInnen am Arbeitsplatz.

Es ist darauf hinzuweisen, dass es schon seit den 1980er Jahren ernsthafte wissenschaftliche Hinweise gibt, dass Dieselmotoremissionen (DME) Krebs erzeugen. In den Technischen Regeln für Gefahrstoffe 906 sind Tätigkeiten oder Verfahren, bei denen Beschäftigte arbeiten, in denen DME freigesetzt werden, im „Verzeichnis krebserzeugender Tätigkeiten“ aufgeführt.

führt. Für DME gilt daher ein allgemeines Minimierungsgebot, wobei der Stand der Technik zu berücksichtigen ist. Im Juni 2012 wurden von der Internationalen Agentur für Krebsforschung (IARC), einer Teilorganisation der WHO, Dieselabgase eindeutig als „krebsgefährdend für den Menschen“ eingestuft. Dieser Beschluss erfolgte auf Basis durchgeführter Studien an Arbeitnehmern (Eisenbahner, Bergleute), die Dieselabgasen von Dieselmotoren ausgesetzt sind, die dem Regelungswerk der Richtlinie unterliegen.

Die BAK kritisiert vehement, dass in einem rund 300 Seiten starken „Impact Assessment“ zu der Überarbeitung der Richtlinie auf die Belange des Arbeitnehmerschutzes und die gesundheitlichen Auswirkungen bei Arbeitnehmern mit keinem Wort eingegangen wird. Aufgrund der IARC ist davon auszugehen, dass die Schadstoffexposition eines Arbeitnehmers im Umfeld einer Maschine im Geltungsbereich dieser Richtlinie zumindest mit der eines Passivrauchers vergleichbar ist. Aus unserer Sicht wäre die Europäische Kommission wohl beraten, die Gesundheitskosten für die Gesellschaft als Ganzes zu berücksichtigen und die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz stärker bei der Überarbeitung der Richtlinie einzubinden.

Anlässlich der Entscheidung der IARC sollten daher generell Fahrzeuge und Maschinen, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, abgastechnisch mit dem Stand der Technik ausgestattet werden. Dies sind Abgasbehandlungssysteme mit Dieselpartikelfilter (DPF) nach dem VERT-Standard ¹⁾. Dies geschieht in der Regel in besonders kritischen Einsatzbereichen (va Untertagebau und Werkshallen). In der Praxis erweist sich jedoch der nachträgliche Einbau dieser Abgasbehandlungssystemen nicht problemfrei, da Hersteller dies beim Gesamtdesign ihrer Maschinen nicht berücksichtigen. Maschinenhalter von nachgerüsteten Maschinen laufen zudem Gefahr, Gewährleistungsansprüche gegenüber dem Hersteller bzw das CE-Kennzeichen zu verlieren. Die Bestimmungen der Richtlinie (vgl Erwägungsgrund 10 in Verbindung mit Art 8 Abs 1 in Relation zu Art 13) sind hier zu ungenau. Die BAK erwartet sich hierzu eine Klärung bei der Überarbeitung der Richtlinie.

Neue Emissionsgrenzwerte – Stufe V

Aufgrund der erfolgten Ausführungen zu Gesundheit- und Arbeitnehmerschutz befürwortet die BAK die Festsetzung eines möglichst frühen Emissionsgrenzwertes Stufe V für mobile Geräte und Maschine, die analog zum Lkw ein Anzahl- und Massekriterium zur Ausscheidung von Feinstaub einhalten. Dies sollte auch ohne Differenzierung bei verschiedenen Leistungsklassen erfolgen. Aus Gesichtspunkten des Arbeitnehmer- und Umweltschutzes muss ausnahmslos der Stand der Technik vorgeschrieben werden.

(1)

VERT= Verminderung der Emissionen von Realmaschinen im Tunnelbau. Ein Standard, der aus einem Projekt zur Untersuchung technischer Möglichkeiten zur Minimierung der Dieselpartikel-Emissionen bei bestehenden Motoren, (1994 – 1999) als Gemeinschaftsprojekt der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (Suva), österreichischen Unfallversicherungsanstalt (AUVA), deutschen Tiefbau-Berufsgenossenschaft (TBG), Schweizer Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) und des deutschen Umweltbundesamtes (UBA) sowie einer großen Begleitgruppe der Industrie entwickelt worden ist.

Den Einwänden von Branchenvertretern über „Kostenwirksamkeit“ sollte entgegengehalten werden, dass Halter von PKW und LKW diese Kosten schon seit langem tragen müssen. Die BAK verweist zudem darauf, dass eine Festsetzung eines neuen Emissionsgrenzwertes seit 2007 durch die Kommission geplant ist und Hersteller nicht mit zusätzlichen Erfüllungszeiträumen belohnt werden sollten.

Luftqualitätsrichtlinie (2008/50/EG) und Off-Road-Fahrzeuge

Bei der Einhaltung der Luftqualitätsrichtlinie in den EU-Mitgliedstaaten wurden Offroaders als wesentliche Quelle für Luftverschmutzung und für Grenzwertüberschreitungen bei Feinstaub (PM 10) identifiziert. Der Rat und das Europäische Parlament haben folgerichtig in der Richtlinie 2011/88/EU hierzu beschlossen, dass die Bekämpfung von Non-Road Emissionen auf lokaler Ebene entscheidend ist und die Kommission im Zuge der Revision der Richtlinie aufgefordert, *„einen umfassenden Ansatz bei der Förderung von emissionsmindernden Vorschriften und der Nachrüstung des bisherigen Bestands mobiler Maschinen und Geräte mit Nachbehandlungssystemen zu verfolgen“* ²⁾.

(2)

RL 2011/88/EU Erwägungsgrund 8

„Die Verbesserung der Luftqualität stellt ein wesentliches Ziel der Union dar, das im Rahmen der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa verfolgt wird. Die Bekämpfung von Emissionen an der Quelle ist entscheidend dafür, dass dieses Ziel erreicht wird, und dazu gehört auch die Verringerung von Emissionen aus dem Sektor der mobilen Maschinen und Geräte.“

RL 2011/88/EU Erwägungsgrund 2

(2) Die Überarbeitung der Richtlinie 97/68/EG wird derzeit von der Kommission entsprechend den Anforderungen von Artikel 2 der Richtlinie 2004/26/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 zur Änderung der Richtlinie 97/68/EG [4] vorbereitet. Um sicherzustellen, dass die überarbeitete Richtlinie den Unionsnormen für gute Luftqualität entspricht, sollte die Kommission unter Berücksichtigung der Erfahrungen, wissenschaftlichen Erkenntnisse und verfügbaren Technologien bei der bevorstehenden Überarbeitung der Richtlinie 97/68/EG - vorbehaltlich einer Folgenabschätzung - erwägen,

- eine neue Emissionsstufe - Stufe V - zu schaffen, die sich vorbehaltlich der technischen Machbarkeit an den Anforderungen der Euro-VI-Normen für schwere Nutzfahrzeuge orientieren sollte;

- neue Anforderungen bezüglich der Verringerung von Staubpartikeln, dh einen Grenzwert für die Anzahl von Partikeln für alle Kompressionszündungsmotoren einzuführen, soweit technisch möglich, um eine wirksame Verringerung ultrafeiner Partikel sicherzustellen;

- auf der Grundlage der derzeit unter der Schirmherrschaft der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen laufenden Gespräche über harmonisierte Anforderungen an Emissionskontrollgeräte zur Nachrüstung einen umfassenden Ansatz bei der Förderung von emissionsmindernden Vorschriften und der Nachrüstung des bisherigen Bestands mobiler Maschinen und Geräte mit Nachbehandlungssystemen zu verfolgen; dieser Ansatz sollte die Bemühungen der Mitgliedstaaten um bessere Luftqualität unterstützen und den Arbeitnehmerschutz fördern;

- eine Methode zur regelmäßigen Prüfung von mobilen Maschinen und Geräten und von Fahrzeugen festzulegen, insbesondere um festzustellen, ob ihr Emissionsverhalten auch tatsächlich den bei der Zulassung angegebenen Werten entspricht;

- die Möglichkeit zu prüfen, unter bestimmten Bedingungen Austauschmotoren zu genehmigen, die den Anforderungen der Stufe III A für Triebwagen und Lokomotiven nicht entsprechen;

- die Möglichkeit zu prüfen, die besonderen Emissionsnormen für Schienenfahrzeuge so an die einschlägigen internationalen Normen anzupassen, dass die Verfügbarkeit erschwinglicher Motoren gewährleistet ist, die den festgesetzten Emissionsgrenzwerten entsprechen.“

Dieser Aufforderung des Europäischen Gesetzgebers wird von der Kommission in keiner Weise entsprochen. In den Konsultationsunterlagen und Impactstudien wird die Notwendigkeit, Regelungen für bereits in Verkehr gesetzte mobile Maschinen und Geräte mit extrem schlechten Abgaswerten und einer Einsatzzeit von 15 Jahren (40 Jahre bei Lokomotiven) vorzulegen, nicht angegangen. Es wird mit Vehemenz darauf hingewiesen, dass nicht neuzulassende, sondern alte und bereits in Verkehr gesetzte Maschinen und Fahrzeuge einer der Grundprobleme für die Einhaltung der Luftqualitätsrichtlinie in den Mitgliedstaaten darstellen. Die Mitgliedstaaten müssen die Bestimmungen der Luftqualitätsrichtlinie bei PM10 gesetzlich seit 2005 einhalten, während die GD Unternehmen und Industrie in ihrem Konsultationsdokument einen neuen Grenzwert („Stufe V“) andeuten, der realistischerweise nicht vor 2020 für die Luftreinhaltung schlagend werden kann.

Die BAK hält fest, dass die Nachrüstung mit Partikelfiltern in der Schweiz und anderen Ländern an Baumaschinen, Lkw und Diesellokomotiven bereits stattgefunden hat bzw derzeit stattfindet. Eine technische Machbarkeit ist somit längst unter Beweis gestellt. In unserer Studie [„Feinstaubproblem Baumaschine: Emissionen und Kosten einer Partikelfilternachsrüstung in Österreich“](#)³⁾ kann schlüssig dargelegt werden, dass eine Nachrüstung gerade bei diesen mobilen Geräten und Maschinen die beste Kosten-Nutzen-Relation aufweist.

Die BAK fordert daher in einer neuen Richtlinie abgesicherte Regelungen und Verfahren ein, die sicherstellen, dass bei der öffentlichen Auftragsvergabe nachgerüstete Off-Road-Fahrzeuge gebührend berücksichtigt werden und Behörden in Gebieten mit belasteter Luft die Nachrüstungspflicht ergreifen können.

Ausnahme- und Sonderregelungen bzw Übergangsvorschriften für Hersteller beim Übergang zu neuen Emissionsvorschriften

Die Richtlinie sieht derzeit beim Übergang zu neuen Emissionsvorschriften Regelungen für Hersteller vor, die schwer administrierbar und umweltpolitisch schädlich sind. Das Bestreben der Kommission, Herstellern einen „sanften Übergang“ zu neuen Emissionsgrenzwerten zu ermöglichen, ist aus Sicht der BAK ein Beispiel für schlechte EU-Governance.

Ein „Flexibilitätsmechanismus“ erlaubt es, Herstellern innerhalb einer Übergangsphase noch eine gewisse Anzahl an Motoren zu verwenden, die nur den schlechten vorangegangenen Abgasgrenzwert entsprechen können. Sofern diese Regelung ernsthaft kontrolliert werden kann, bedeutet dies erheblichen administrativen Mehraufwand. Aufgrund unserer Erfahrungen führt diese Regelung zum vorsätzlichen Produzieren auf Halde, um betriebswirtschaftliche Kostenvorteile durch schlechtere Abgastechnik zu lukrieren. In diesem Sinn sollten auch die Bestimmungen in der Richtlinie zur Veräußerung von Lagerbeständen (Art 9 Abs 4a) und auslaufende Serien gestrichen werden.

(3)

Feinstaubproblem Baumaschine : Emissionen und Kosten einer Partikelfilternachsrüstung in Österreich. Wien - Arbeiterkammer, 2009. ISBN: 978-3-7062-0108-7.

Die BAK spricht sich dafür aus, Übergangsregelungen bewusst restriktiv zu handhaben. Befürwortet werden ex-ante Regelungen wie beim Lkw, wo Hersteller vor Inkrafttreten einer neuen Emissionsnorm aufgrund einer Meldung bei den Behörden noch eine kleine Quote zugestanden bekommen. Jedenfalls sollte die Kommission bei Vorlage eines neuen Richtlinienvorschlages transparent darlegen können, wie sie in der Vergangenheit die Einhaltung und Kontrolle dieses „Flexibilitätsmechanismus“ sichergestellt hat.

Abgrenzungsprobleme zwischen „Off-Road“ und „On-Road

Betriebswirtschaftliche Kostenvorteile aufgrund nicht anspruchsvoller Emissionsgrenzwerte im Off-Road-Bereich verleiten Hersteller, Off-Road-Fahrzeuge für den Straßenbereich als Konkurrenzprodukt zum Lkw herzustellen. Landwirtschaftliche Zugmaschinen mit leistungsstarker Motorisierung dringen so seit geraumer Zeit in Marktnischen ein, die früher dem Lkw vorbehalten waren. Die BAK macht darauf aufmerksam, dass für einen LKW - im Gegensatz zu einem Traktor - ein digitales Kontrollgerät zur Einhaltung der Arbeitszeiten, Ausbildungsvorschriften für den Lenker sowie verstärkte Verkehrssicherheitsauflagen zur Güterbeförderung gelten. Die Kommission wird hierzu aufgefordert Vorkehrungen zu treffen und diese Wettbewerbsverzerrung abzustellen.

Erweiterung des Anwendungsbereichs der Richtlinie auf andere Motorkategorien

Die BAK befürwortet generell, den Anwendungsbereich der Richtlinie bei Kompressionszündung auf Maschinenkategorien unter 19 kW und Selbstzündungsmotoren über 560 kW sowie stationäre Motoren auszudehnen. Eine Erweiterung wird ebenfalls bei Fremdzündungsmotoren über 18 kW (Schneemobilmotoren, Quads und Side-by-Side-Fahrzeuge) befürwortet. Hinweise auf Exportprobleme in wichtige Drittmärkte (zB USA) aufgrund fehlender Abgasstandards lassen auf schwere Regulierungsversäumnisse der Kommission und des EU-Gesetzgebers schließen.

Verwendung alternativer Kraftstoffe

Die BAK begrüßt prinzipiell die Verwendung von Motoren, die mit alternativen Kraftstoffen betrieben werden, sofern sie zu einer verbesserten Energieeffizienz führen. Eine neuerliche Initiative der Kommission zur Förderung von biogenen Kraftstoffen der 1. Generation wird jedoch mit Verweis auf die Verteuerung von Lebensmitteln und nicht-nachhaltigen Anbaumethoden entschieden abgelehnt.

Die BAK weist daraufhin, dass bei alternativen Kraftstoffen die Auswirkungen auf den Arbeitnehmerschutz gebührend in Erwägung gezogen werden müssen. Insbesondere wird auf die Wirkung von Ethanol bei Fremdzündungsmotoren in Motorsägen verwiesen. Die Verwendung von Alkoholen in konkreten Versuchen bei Zwei-Takt-Motoren in Arbeitsgeräten (va Motorsägen) hat zu Übelkeit bei Forstarbeitern sowie zu einem verstärkten Ausstoß von Aldehyden geführt. Rechtsverbindlich ist Formaldehyd im Anhang VI der Verordnung 2008/1272/EG über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen in der Kategorie 2 mit „Verdacht auf karzinogene Wirkung bei Menschen“ eingestuft.

Die Verwendung von benzolfreiem Alkylat-Benzin in Zwei-Takt-Motoren sollte dagegen gefördert werden, weil die Emission von krebserzeugenden polyaromatischen Kohlenwasserstoffe vermieden werden.

Mit freundlichen Grüßen

Rudi Kaske
Präsident
F.d.R.d.A.

Günther Chaloupek
iV des Direktors
F.d.R.d.A.