



Februar 2015  
AK Positionspapier

VO-Vorschlag über Emissionsgrenzwerte und Typengenehmigung für Verbrennungsmotoren für nicht für den Straßenverkehr bestimmte mobile Maschinen und Geräte - COM (2014) 581 (NRMM-VO)

## Wir über uns

**Die österreichische Bundesarbeitskammer ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 3,4 Millionen 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.**

**Das AK EUROPA Büro in Brüssel wurde 1991 errichtet, um die Interessen aller Mitglieder der Bundesarbeitskammer gegenüber den Europäischen Institutionen vor Ort einzubringen.**

### **Zur Organisation und Aufgabe der Bundesarbeitskammer in Österreich**

Die Bundesarbeitskammer Österreichs bildet die Dachorganisation von neun Arbeiterkammern auf Bundesländerebene, die gemeinsam den gesetzlichen Auftrag haben, die Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten.

Im Rahmen ihrer Aufgaben beraten die Arbeiterkammern ihre Mitglieder unter anderem in Fragen des Arbeitsrechts, des Konsumentenschutzes, in Sozial- und Bildungsangelegenheiten. Mehr als drei Viertel der rund 2 Millionen Beratungen jährlich betreffen arbeits-, sozial- und insolvenzrechtliche Fragestellungen. Darüber hinaus nimmt die Bundesarbeitskammer im Rahmen von legislativen Begutachtungsverfahren die Aufgabe wahr, die Positionen der ArbeitnehmerInnen und der KonsumentInnen gegenüber dem Gesetzgeber in Österreich als auch auf EU-Ebene einzubringen.

Alle österreichischen ArbeitnehmerInnen sind per Gesetz Mitglied der Arbeiterkammern. Die Mitgliedsbeiträge sind gesetzlich geregelt und betragen 0,5 Prozent des Bruttoeinkommens (maximal bis zur Höchstbemessungsgrundlage in der Sozialversicherung). 560.000 (ua Arbeitslose, Eltern in Karenz, Präsenz- und Zivildienstler) der rund 3 Millionen Mitglieder sind von der Zahlung des Mitgliedsbeitrages befreit, haben aber Anspruch auf das volle AK-Leistungsangebot!

Rudi Kaske  
Präsident

Werner Muhm  
Direktor

## Executive Summary

Der Vorschlag für eine Verordnung regelt die Emissionsgrenzwerte, die Typengenehmigung und die Marktüberwachung von Verbrennungsmotoren in Maschinen und Geräten, die nicht vorwiegend für den Straßenverkehr bestimmt sind. Kern des Vorschlags ist die Festsetzung einer neuen Emissionsstufe V, die je nach Motorkategorie zwischen 2018 und 2021 für die Typisierung und das Inverkehrbringen im Binnenmarkt vorgeschrieben ist. Betroffen davon sind Arbeitsgeräte, Schienenfahrzeuge, Binnenschiffe, Hilfsmotoren, Generatoren, Baumaschinen, aber auch Schneemobile, Gelände- und Side-by-Side-Fahrzeuge (in Folge: NRMM-Sektor). Indirekt davon erfasst werden auch land- und forstwirtschaftliche Fahrzeuge, da die VO 167/2013 auf Emissionsgrenzwerte in dieser Verordnung abstellen soll. Laut Kommission emittiert der NRMM-Sektor rund 15% aller Stickoxid- und 5% aller Feinstaub-Emissionen in der EU.

Die Bundesarbeitskammer (AK) begrüßt generell den längst überfälligen Verordnungsvorschlag der Kommission. Das zentrale Anliegen, nämlich die Notwendigkeit und Festsetzung einer neuen Emissionsstufe V für den NRMM-Sektor zum Schutze der menschlichen Gesundheit und Umwelt wird voll geteilt. Unterstützt werden auch die Ansätze zur Marktüberwachung in den Mitgliedstaaten. Konkreter Verbesserungsbedarf an dem Verordnungsvorschlag

wird jedoch in den Bereichen Arbeitnehmerschutz, Stand der Technik und Partikelanzahl, Vermeidung von schädlichen Sekundäremissionen und Rechtssicherheit bei konkreten Verwendungsbestimmungen in den Mitgliedstaaten gesehen.

## Die Position der AK im Einzelnen

Die AK vermisst im Vorschlag jeglichen Bezug zum ArbeitnehmerInnen-schutz, obwohl beim vorausgegangen Konsultationsverfahren eindringlich darauf hingewiesen wurde. ArbeitnehmerInnen, die in unmittelbarer Nähe zu Dieselabgasemissionen arbeiten müssen, also BauarbeiterInnen, LokomotivführerInnen, BerufskraftfahrerInnen, etc haben im Vergleich zur Normalbevölkerung ein signifikant höheres Risiko an Lungenkrebs zu erkranken.<sup>1</sup> Deshalb gilt nach den Technischen Regeln für Gefahrstoffe (TRGS) 554 eine Minimierungspflicht, die nur nach Stand der Technik bei den Abgasvorrichtungen erreicht werden kann. Emissionsgrenzwerte nach Stand der Technik für die Zulassung sowie Haltbarkeitsanforderungen, die Kontrolle der Abgasvorrichtungen vor Ort bei Maschinen und Geräten im NRMM-Sektor und eine funktionierende Marktüberwachung sind daher von essentieller Bedeutung für die Qualität und Einhaltung von ArbeitnehmerInnenschutzvorschriften, da ArbeitnehmerInnen oftmals gezwungen sind, in der Abgasfahne dieser Maschine zu arbeiten. Dieser horizontale Aspekt muss in dieser VO gebührend berücksichtigt werden. Insbesondere bei der in Art 55 angedachten Befugnis zur Ausarbeitung und zum Erlass von delegierten Rechtsakten müssen in den ExpertInnengremien der Kommission VertreterInnen des ArbeitnehmerInnenschutzes, aber auch andere relevante gesellschaftliche Stakeholder (Umwelt-

<sup>1</sup> Brüske-Hohlfeld et al (2000): *Occupational Lung Cancer Risk for Men in Germany: Results from a Pooled Case-Control Study in: American Journal of Epidemiology, Vol 151, Nr 4; Brüske-Hohlfeld (1999): Occupational Cancer in Germany in: Environmental Health Perspectives. Vol 107 Supplement.*

NRO, Umweltforschungseinrichtungen, etc) außerhalb der Industrie berücksichtigt werden.

Maschinen und Fahrzeuge im Geltungsbereich dieser Verordnung unterliegen im ArbeitnehmerInnenschutz besonderen Auflagen, da deren Verwendung besondere Gefahren vor allem für ArbeitnehmerInnen nach sich ziehen kann. Eine Verwendung von Verbrennungsmotoren im Untertagebau wird beispielsweise erst dann erlaubt werden, wenn ein Elektroantrieb aus technischen Gründen nicht möglich ist. Das generelle Rechtsverständnis der GD Industrie, die Erläuterungen in der Verordnung, insbesondere aber die Bestimmung in Art 6 Abs 4 lassen den irigen Schluss aufkommen, dass keine zusätzlichen Auflagen zulässig seien, sofern ein Motor gemäß dieser Verordnung ordnungsgemäß zugelassen und in Verkehr gebracht worden ist. Nicht zuletzt aus Gründen der Rechtssicherheit sollte wie in der Vorgänger-Richtlinie (vgl hierzu Erw 17 in Verbindung mit Art 13 in RL 97/68/EG) klargestellt werden, dass das Recht der Mitgliedstaaten unberührt bleibt, erforderliche Maßnahmen im Einklang mit dem EU-Vertrag zum Schutz der ArbeitnehmerInnen beim Einsatz der von der VO erfassten Maschinen und Geräte vorschreiben zu können.

Die AK begrüßt grundsätzlich die Einführung eines Partikelanzahlkriteriums bei den Grenzwerten. Dies entspricht der Einstufung der internationalen Krebsagentur (IARC) der WHO von Dieselruß (=Gefahrstoffklasse 1 A, krebserzeugend) und der Evidenz unzähliger wissenschaftlicher Studien über die

gesundheitliche Gefährdung von Menschen (Herz-Kreislauf, Entzündung der Atemwegsorgane, Eindringen in Hirn, Plazenta und Blutlaufbahn) durch ultrafeine Partikel (PM 0,1) aus Dieselruß und innermotorischen (Metall)-Abrieben. Dieselruß ist außerdem neben Methan als extrem klimaschädlich einzustufen. Diese Gefährdungen können durch Verwendung von Dieselpartikel-abgassystemen (DPF) verhindert werden. In den Verordnungen für die Zulassung von Lkw (VO 595/2009) und Pkw (VO 715/2007) wurde daher ebenfalls ein Partikelanzahlkriterium nach Stand der Technik vorgeschrieben.

Aus unserer Sicht müssen Dieselmotoren im Geltungsbereich dieser Verordnung ebenfalls einem Partikelanzahlkriterium nach Stand der Technik unterworfen werden, wie dies bereits in der Richtlinie 2011/88/EU für den NRMM-Sektor (vgl Erw 2) der Kommission vorgegeben wurde. Die Kommission hat im vorliegenden Vorschlag weder für alle Diesel-Motorenkategorien (ARE unter 19 kW, NRG über 560 kW, IWP unter 300 kW, IWA über 560 kW, RLL) ein Partikelanzahlkriterium vorgesehen, noch hat sie mit einem PN von  $10^{12}$  bei den anderen Dieselmotorkategorien den Stand der Technik festgelegt, der bei Lkw und Pkw ( $6 \times 10^{11}$ ) schon seit langem existiert. Die AK weist darauf hin, dass bereits heute im Einsatz befindliche und technisch bewährte DPF-Abgassysteme ein wesentlich strengeres Partikelanzahlkriterium als  $6 \times 10^{11}$  einhalten können und in der Schweiz bereits 15 Motortypen mit einem PN  $10^9$  homologisiert wurden. Da mit vorliegendem Vorschlag der Industrie emissionsrechtlich ein Rahmen für mindestens ein Jahrzehnt vorgegeben wird, sollte der Stand der Technik genau geprüft werden und zumindest ein Niveau ähnlich wie bei

Lkw vorgeschrieben werden.

Das Fehlen eines Partikelanzahlkriteriums bei einzelnen Motorenkategorien bzw. zwischen den Leistungsbereichen innerhalb der Motorkategorien ist abzulehnen. Dies kann in bestimmten Motorenkategorien (zB NRG über 560 kW) Umgehungsstrategien Tür und Tor öffnen. Mit Verweis auf Emissionsausstoß und die lange Einsatzdauer gewisser Motorkategorien (bis zu 60 Jahre bei Lokomotiven!) sollte gerade dort eine Partikelfilterpflicht ansetzen. Wenn dies in einzelnen Wirtschaftszweigen (va Binnenschifffahrt, Eisenbahnunternehmen) zu Anpassungsproblemen führt, muss dies aus volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten mit Förderinstrumenten begleitet werden. Einbezogen werden sollten auch aus ArbeitnehmerInnen-gesichtspunkten Dieselmotoren unter 19 kW, da in Kalifornien<sup>2</sup> seit langem eine Partikelfilter für Maschinen größer 9 kW (va Generatoren - TRU und kleine Hilfsmotoren / APU) vorgeschrieben werden, die auch von Firmen eingehalten werden können, die sowohl im Binnenmarkt als auch in Kalifornien die gleichen Produkte anbieten, allerdings in Europa schlechtere Abgaswerte aufweisen.

---

*2 California Code of Regulations, Title 13, Division 3, Chapter 9, Article 8, Section 2477. Airborne Toxic Control Measure for In-Use Diesel-Fueled Transport Refrigeration Units (TRU) and TRU Generator Sets, and Facilities Where TRUs Operate and § 2485. Airborne Toxic Control Measure to Limit Diesel-Fueled Commercial Motor Vehicle Idling*

Bei den im Anhang II festgelegten Emissionsgrenzwerten wird kritisiert, dass mit einem Grenzwert für  $\text{NO}_x$  allein das Gesundheitsziel nicht erreicht werden bzw leicht von Herstellern umgangen werden kann. Mit Hinweis auf das enorme Regulierungsversagen der EU-Kommission bei den jüngsten Euro-5 und 6 Emissionsnormen für Diesel-Pkw (Anstieg von  $\text{NO}_2$  im Rohgas  $\text{NO}_x$ , moderne Pkw emittieren mehr als alte), das die Einhaltung von  $\text{NO}_2$ -Immissionsgrenzwerten aufgrund RL 2008/50/EG in Gebietskörperschaften nahezu verunmöglichlicht, muss im Artikel 17 und Anhang II in allen Motorenkategorien ein Grenzwert für  $\text{NO}_2$  vom EU-Gesetzgeber zwingend vorgeschrieben werden.

Bezüglich Kohlenmonoxid (CO) müssen insbesondere die Grenzwerte (610 bis 805 g/kW!) in den Kategorien NRS<sub>H</sub> und NRS überprüft werden. Vor dem Hintergrund, dass ArbeitnehmerInnen (zB Forstwirtschaft, Grünschnitt) in der unmittelbaren Abgasfahne von handgehaltenen Arbeitsgeräten ausgesetzt sind, sollte ernsthaft noch einmal der Stand der Technik ermittelt werden.

Beim Grenzwert für Kohlenwasserstoffe (HC) wird darauf hingewiesen, dass HC ein Sammelbegriff für flüchtige organische Substanzen ist, der krebserregende Substanzen (polyaromatische Kohlenwasserstoffe), aber auch gesundheitlich unbedenkliche Substanzen (zB Alkane) enthält. Im Hinblick auf mehr „Zielsicherheit“ bei den Emissionsgrenzwerten, vor allem bei den handgehaltenen Arbeitsgeräten (NRS<sub>H</sub>), sollten aus ArbeitnehmerInnen-schutzsicht daher in einem Verfahren nach Art 55 bessere Grenzwertregelungen erarbeitet werden.

Neben abgastechnischen Bestimmungen wird auf die Bedeutung von Treibstoffen und Schmierstoffen hingewiesen. Der Einsatz von benzolfreiem Alkylatbenzin, auch Geräte- oder Umweltbenzin genannt, sollte in der Verordnung berücksichtigt werden, da krebserzeugendes Benzol vollständig bzw Stickoxide bei (handgehaltenen) Maschinen reduziert werden können. Mit Verweis auf wissenschaftliche Studien sollten auch Schmieröle im Hinblick auf darin enthaltene Partikel (va Zink, Phosphat, Kalzium) bei Arbeitsmaschinen eingehend untersucht werden.

Die Herausnahme von land- und forstwirtschaftlichen Fahrzeugen aus dem Geltungsbereich dieser Verordnung wird von der AK vehement abgelehnt, da selbst in der VO 2013/167 über die Typisierung von land- und forstwirtschaftlichen Fahrzeugen emissionsrechtlich voll auf RL 97/68/EG und folglich auf den vorliegenden Vorschlag abgestellt wird. Die AK verweist insbesondere auf bereits am Markt befindliche Traktoren, die außerhalb der Land- und Forstwirtschaft für gewerbliche Verkehre (va Baustellen- und Erdtransporte, Winterdienst, Grünschnitt, Werksverkehre in Betrieben, etc) eingesetzt werden. Da Traktoren mit Bauartgeschwindigkeit über 60 km/h schon heute ausgeliefert werden und nicht von Wochenendfahrverboten, Gewichtsbeschränkungen, Digitalem Kontrollgerät und Ausbildungsvorschriften für LenkerInnen betroffen sind, sind diese im Begriff, den Lkw mit Euro 6-Abgastechnologie aus gewissen Transportsegmenten zu verdrängen. In dieser Verordnung sollte zumindest aus Gründen der Fairness und Wettbewerbsgleichheit sichergestellt werden, dass Traktoren mit Zulassung für gewerbliche Geschäftstätigkeiten dem Lkw abgastechnisch gleichgestellt werden. Erwägung 4 und Art 2 Abs 2

b) müssen dahingehend abgeändert werden.

Ähnlich dem ArbeitnehmerInnenschutz muss bei den Pflichten der Mitgliedstaaten (Art 5) klargestellt werden, dass die Vorschriften für die Typisierung in keiner Weise Vorschriften für die Verwendung von NRMM-Maschinen und Fahrzeuge präjudizieren, die zur Erreichung anderer EU-Vorschriften (zB RL 2008/50/EG) notwendig sind, sofern diese Maßnahmen verhältnismäßig und nicht-diskriminierend sind (zB Verwendungsverbot von besonders alten NRMM-Maschinen und Fahrzeugen in Gebieten mit besonderer Luftbelastung). Es sollte auch Mitgliedstaaten möglich sein, Maschinen mit der besten Emissionsnorm zu begünstigen (Steuern, öffentliche Auftragsvergabe, Förderungen) und bereits zugelassene alte Maschinen gemäß Bestimmungen des UNECE-Abkommens 132 vom Juni 2014 mit Partikelfilterabgassystemen nachrüsten zu lassen<sup>3</sup>. Hierfür bedarf es noch rechtlicher Klarstellungen im vorliegenden Verordnungsvorschlag.

Aus Gesichtspunkten des Umwelt- und ArbeitnehmerInnenschutzes kommt der periodischen Überwachung der Emissionsvorschriften von NRMM-Motoren und deren Überwachung vor Ort eine große Bedeutung zu. Die Realisierung in den Erwägungsgründen 17 und 18 ist allerdings wenig konkret und verbindlich. Die Verordnung sollte diesbezüglich zwingender ausgestaltet werden. In Anlehnung an bereits laufende Bestrebungen im Straßenbereich sollten realistische Prüfzyklen auch dem NRRM-Sektor vorgegeben werden.

Die Bestimmungen zu Pflichten der Genehmigungsbehörden (Artikel 6) und Marktüberwachung in den Mitgliedstaaten (Art 7) mit einer zentralen Verwaltungsplattform auf EU-Ebene (Art 42) werden von der AK begrüßt. Bemängelt werden aber fehlende Prüfungsvorgaben für die Behörden, wie sie in den USA angewandt werden. Angesichts knapper Personalressourcen in der öffentlichen Verwaltung in den Mitgliedstaaten sollte unter Binnenmarktgesichtspunkten stärker koordiniert vorgegangen werden. Eine in der vorliegenden Verordnung vorgezeichnete Kennzeichnung von NRMM-Motoren nach Emissionsstufen würde darüber hinaus auch noch die Kontrolle regionaler Gebietskörperschaften vor Ort erleichtern.

<sup>3</sup> *Vorschlag für einen BESCHLUSS DES RATES über den von der Union im Verwaltungsausschuss der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa einzunehmenden Standpunkt hinsichtlich des Entwurfs für eine Regelung über einheitliche Bedingungen für die Genehmigung emissionsmindernder Einrichtungen zur Nachrüstung für mit Selbstzündungsmotoren ausgerüstete schwere Nutzfahrzeuge, land- und forstwirtschaftliche Zugmaschinen und nicht für den Straßenverkehr bestimmte mobile Maschinen und Geräte (COM(2013) 693 final)*

Für weitere Fragen steht Ihnen gerne

**Franz Greil**

Tel: + 43 (0) 1 501 65 2242

franz.greil@akwien.at

**und**

**Gudrun Kainz**

(in unserem Brüsseler Büro)

T +32 (0) 2 230 62 54

gudrun.kainz@akeuropa.eu

zur Verfügung.

**Bundesarbeitskammer Österreich**

Prinz-Eugen-Straße 20-22

A-1040 Wien, Österreich

T +43 (0) 1 501 65-0

F +43 (0) 1 501 65-0

**AK EUROPA**

Ständige Vertretung Österreichs bei der EU

Avenue de Cortenbergh, 30

B-1040 Brüssel, Belgien

T +32 (0) 2 230 62 54

F +32 (0) 2 230 29 73