



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 28.6.2021
C(2021) 4529 final

KONSULTATIONSPAPIER

Zweite Phase der Anhörung der Sozialpartner gemäß Artikel 154 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zum Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch chemische Arbeitsstoffe bei der Arbeit und Asbest am Arbeitsplatz

{SWD(2021) 158 final}

KONSULTATIONSPAPIER

Zweite Phase der Anhörung der Sozialpartner gemäß Artikel 154 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zum Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch chemische Arbeitsstoffe bei der Arbeit und Asbest am Arbeitsplatz

1. EINLEITUNG

Ziel dieses Dokuments ist es, den Prozess der Anhörung der Sozialpartner auf Ebene der Europäischen Union (EU) gemäß Artikel 154 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „AEUV“) zum möglichen Inhalt des geplanten Vorschlags der Kommission in Bezug auf die Überarbeitung der Richtlinie 98/24/EG¹ zum Schutz von Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch chemische Arbeitsstoffe bei der Arbeit (im Folgenden „Richtlinie über chemische Arbeitsstoffe“; vierzehnte Einzelrichtlinie im Sinne des Artikels 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391/EWG²) und der Richtlinie 2009/148/EG³ über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Asbest am Arbeitsplatz (im Folgenden „Asbest-Richtlinie“) abzuschließen und diesen die Frage zu stellen, ob sie gemäß Artikel 154 Absatz 4 AEUV Verhandlungen aufnehmen möchten.

Angesichts der sich ständig verändernden Arbeitswelt und der allgemeinen politischen Entwicklungen kündigte die Kommission im Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte⁴ an, dass sie – vorbehaltlich des Ergebnisses der laufenden Anhörung der Sozialpartner – im Jahr 2022 Legislativvorschläge vorlegen wird, um die Exposition der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gegenüber gefährlichen Chemikalien, einschließlich Asbest, weiter zu verringern. Außerdem wird sie 2021 einen neuen strategischen Rahmen der EU für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz für den Zeitraum 2021-2027 vorlegen, mit dem die hohen Gesundheits- und Sicherheitsstandards für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der gesamten Union aufrechterhalten und verbessert werden sollen, u. a. durch die Bekämpfung neuer und traditioneller arbeitsbedingter Risiken wie gefährliche Chemikalien.

¹ Richtlinie 98/24/EG des Rates vom 7. April 1998 zum Schutz von Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch chemische Arbeitsstoffe bei der Arbeit (ABl. L 131 vom 5.5.1998, S. 11).

² 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 (ABl. L 183 vom 29.6.1989, S. 1).

³ Richtlinie 2009/148/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Asbest am Arbeitsplatz (ABl. L 330 vom 16.12.2009, S. 28).

⁴ [COM\(2021\) 102 final vom 4.3.2021.](#)

Es wird darauf hingewiesen, dass das Europäische Parlament derzeit einen Bericht mit einer Rechtsetzungsinitiative über Asbest vorbereitet (2019/2182 (INL))⁵. Ein Abschnitt des Berichtsentwurfs konzentriert sich auf die Senkung des geltenden Grenzwerts für Asbest. Dies deckt sich mit dem Anliegen dieser Konsultation in Bezug auf die Asbest-Richtlinie.

Das Ziel der vorliegenden Initiative besteht darin, **die Relevanz und Wirksamkeit der Richtlinie über chemische Arbeitsstoffe und der Asbest-Richtlinie durch die Festlegung neuer EU-Grenzwerte oder die Überarbeitung der bestehenden Werte zu verbessern.**

Am 17. Dezember 2020 wurden die europäischen Sozialpartner in einer ersten Anhörungsphase gemäß Artikel 154 AEUV um ihre Stellungnahme zur möglichen Ausrichtung von EU-Maßnahmen gebeten. Auf der Grundlage der eingegangenen Antworten leitet die Kommission nun gemäß dem Vertrag eine zweite Phase der Anhörung der Sozialpartner zum geplanten Inhalt möglicher Vorschläge ein.

Im vorliegenden Dokument werden die wichtigsten Ergebnisse der ersten Anhörungsphase zusammengefasst und mögliche Handlungsoptionen auf EU-Ebene aufgezeigt. Es wird von einem analytischen Dokument begleitet, das weitere Hintergrundinformationen und Analysen zu den Fragestellungen bietet, mit denen sich die Kommission befassen möchte. Außerdem bietet es einen Überblick über die Ziele der Initiative, eine Zusammenfassung der Ergebnisse der ersten Anhörungsphase, eine Beschreibung des Rechtsrahmens auf EU-Ebene und der Situation in den Mitgliedstaaten. Ferner werden die Rechtsgrundlage für EU-Maßnahmen, der Mehrwert eines Tätigwerdens auf EU-Ebene und die in Betracht kommenden EU-Maßnahmen sowie ihre Auswirkungen behandelt.

2. ERSTE PHASE DER ANHÖRUNG DER SOZIALPARTNER

In der ersten Phase der Anhörung der Sozialpartner ging es um die Vorgehensweise in Bezug auf die Überarbeitung eines Grenzwerts für Asbest im Rahmen der Asbest-Richtlinie und die Festlegung oder Überarbeitung verbindlicher Arbeitsplatzgrenzwerte für Blei und Bleiverbindungen sowie für Diisocyanate im Rahmen der Richtlinie über chemische Arbeitsstoffe. Die erste Phase der Anhörung der Sozialpartner endete am 11. Februar 2021.

2.1 ARBEITNEHMERORGANISATIONEN

Zwei Gewerkschaften nahmen an der ersten Anhörungsphase teil und anerkannten die Bedeutung der bestehenden Rechtsvorschriften. Der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) nahm sowohl zur Überarbeitung eines Grenzwerts für Asbest als auch zur Festlegung oder Überarbeitung verbindlicher Arbeitsplatzgrenzwerte für Blei und Bleiverbindungen sowie für Diisocyanate Stellung. Die Europäische Föderation der Bau- und Holzarbeiter (EFBH) hat nur zu Asbest ausführlich Stellung genommen.

Mögliche Verbesserungen des EU-Rechtsrahmens

⁵ [Entwurf eines Berichts mit Empfehlungen an die Kommission zum Schutz der Arbeitnehmer vor Asbest.](#)

In ihrer Antwort auf die Anhörungsfragen – (1) Sind Sie mit den dargelegten Punkten einverstanden?, (2) Werden diese genau und ausreichend behandelt?, (3) Wenn ja, sind Sie der Ansicht, dass die EU dieses Problem durch ein rechtsverbindliches Instrument in Angriff nehmen sollte? – vertreten der EGB und die EFBH die Meinung, dass die EU neue Gesetzesinitiativen ergreifen muss, die für die Mitgliedstaaten verbindlich sind. In Bezug auf Frage 3 ging der EGB ausführlich auf jeden einzelnen Stoff ein und die EFBH auf Asbest.

Asbest

Die Arbeitnehmerorganisationen befürworteten zwar die Überarbeitung des derzeitigen Arbeitsplatzgrenzwerts (OEL – Occupational Exposure Limit), forderten jedoch einen breiteren Handlungsspielraum im Rahmen der Asbest-Richtlinie und darüber hinaus.

Der EGB und die EFBH schlugen eine über den derzeitigen Arbeitsplatzgrenzwert hinausgehende Aktualisierung der Richtlinie vor. Unter anderem wurde vorgeschlagen, den Anwendungsbereich um eine aktualisierte Liste aller bekannten Faserarten mit ähnlichen schädlichen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit zu erweitern, die Begriffe der gelegentlichen Exposition und der Exposition von geringer Höhe sowie der brüchigen und nicht brüchigen asbesthaltigen Materialien zu streichen und die Einkapselung und Einhüllung von Asbest zu verbieten. Außerdem wurden weitere Vorschläge zu verschiedenen Aspekten⁶ gemacht, von denen die meisten bereits durch die Richtlinie abgedeckt sind.

Neben den im Zusammenhang mit der Überarbeitung der Asbest-Richtlinie angesprochenen Aspekten schlugen der EGB und die EFBH Maßnahmen vor, die größtenteils über den Politikbereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz hinausgehen. Weitere Einzelheiten sind dem analytischen Dokument zu entnehmen.

Blei und Bleiverbindungen

Der EGB unterstützt zwar grundsätzlich die Senkung der derzeitigen Grenzwerte, vertrat jedoch die Auffassung, dass der in der wissenschaftlichen Stellungnahme des Ausschusses für Risikobeurteilung (RAC) der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA)⁷ vorgeschlagene biologische Grenzwert (BGW) Frauen am Arbeitsplatz diskriminieren würde (siehe weitere Einzelheiten im analytischen Dokument). Stattdessen wurde die Annahme eines BGW empfohlen, der nach Ansicht des EGB die Gleichbehandlung von Frauen und Männern am Arbeitsplatz gewährleisten würde. Diesbezüglich wäre es sinnvoll, Stellungnahmen von den anderen Sozialpartnern einzuholen.

Zudem wurden in diesem Zusammenhang einige allgemeine Überlegungen zur Notwendigkeit der Verbesserung des Schutzes der Arbeitnehmer vor der Exposition gegenüber

⁶ Z. B. die Festlegung technischer Mindestanforderungen zur Senkung der Asbestfaserkonzentration; repräsentative Probenahme zur Bestimmung der Exposition einzelner Arbeitnehmer und anderes.

⁷ [Angenommene Stellungnahme des RAC.](#)

reproduktionstoxischen Stoffen und zur Richtlinie 92/85/EWG über schwangere Arbeitnehmerinnen⁸ vorgebracht.

Diisocyanate

Nach Ansicht des EGB sind verbindliche EU-Arbeitsplatzgrenzwerte erforderlich, um sicherzustellen, dass es EU-weit Mindestanforderungen für den Schutz von Arbeitnehmern gibt, die Diisocyanaten ausgesetzt sind. Gleichzeitig wurde zu bedenken gegeben, dass zum ersten Mal ein EU-weit verbindlicher Arbeitsplatzgrenzwert für sensibilisierende Stoffe festgelegt würde, mit dem Hauptziel, Berufsasthma zu verhindern. Daher sollte dieser Punkt im Rahmen des dreigliedrigen Beratenden Ausschusses der EU für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz (ACSH), in dem Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Regierungen vertreten sind, erörtert und vereinbart werden.

Verhandlungsbereitschaft

Die Arbeitnehmerorganisationen sind der Auffassung, dass in diesen Fragen verbindliche Rechtsvorschriften der EU erforderlich sind, und sehen daher keine Notwendigkeit, ein Verhandlungsverfahren gemäß Artikel 155 AEUV in Bezug auf die Überarbeitung der Richtlinie über chemische Arbeitsstoffe und der Asbest-Richtlinie einzuleiten, um in diesem Bereich Fortschritte zu erzielen.

Der EGB weist jedoch darauf hin, dass er ergänzende Fragen mit den Arbeitgebern erörtern und übereinstimmende Positionen in Bezug auf bestimmte Fragen ermitteln möchte, wie z. B. das beste Rechtsinstrument zum Schutz der Arbeitnehmer vor einer Gefährdung durch toxische Stoffe, die die Fortpflanzung beeinträchtigen, oder die Notwendigkeit einer neuen Methode zur Begrenzung der Menge von Stoffen ohne Schwellenwert auf EU-Ebene.

2.2 ARBEITGEBERVERBÄNDE

An der ersten Phase der Anhörung nahmen drei Arbeitgeberverbände teil: BusinessEurope, SMEunited (Europäische Union des Handwerks und der Klein- und Mittelbetriebe) und der Europäische Verband der Bauindustrie (FIEC).

Die Arbeitgeberverbände unterstützten das Anliegen, die Arbeitnehmer wirksam vor einer Exposition gegenüber gefährlichen Chemikalien zu schützen, gegebenenfalls auch durch die Festlegung von Arbeitsplatzgrenzwerten auf EU-Ebene. Dies liege im Interesse der Arbeitnehmer und der Unternehmen und trage zu gleichen Wettbewerbsbedingungen bei. Sie äußerten jedoch auch einige Bedenken hinsichtlich des bei der Festlegung solcher Werte verfolgten Ansatzes.

⁸ Richtlinie 92/85/EWG des Rates vom 19. Oktober 1992 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz (ABl. L 348 vom 28.11.1992, S. 1).

Mögliche Verbesserungen des EU-Rechtsrahmens

In Bezug auf die im Konsultationspapier genannten Punkte unterstützten die Arbeitgeberverbände unter bestimmten Bedingungen die allgemeine Zielsetzung der Kommission, den Schutz der Arbeitnehmer vor einer Exposition gegenüber Karzinogenen und Mutagenen sowie vor der Gefährdung durch chemische Stoffe am Arbeitsplatz kontinuierlich zu verbessern. Die Festlegung von Grenzwerten sollte sich, wie derzeit von der Kommission praktiziert, auf fundierte wissenschaftliche Erkenntnisse, die technische und wirtschaftliche Machbarkeit, eine sozioökonomische Folgenabschätzung und die Stellungnahme des dreigliedrigen ACSH stützen.

Ferner wurde darauf hingewiesen, dass ein niedrigerer Grenzwert nicht immer einen besseren Schutz der Arbeitnehmer bedeute, da dieser von der Durchführbarkeit der Messung und von der tatsächlichen Umsetzung durch die Arbeitgeber abhängt.

BusinessEurope und SMEunited betonten, dass die Auswirkungen auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU), insbesondere auf Kleinstunternehmen, im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit und Durchführbarkeit von Maßnahmen bewertet und sektorale Unterschiede berücksichtigt werden müssten.

In Bezug auf die Frage, mit welchem verbindlichen Instrument diese Fragen angegangen werden sollten, wies SMEunited darauf hin, dass die Eignung eines solchen Instruments ohne eine eingehendere Analyse der Auswirkungen der neuen Werte auf Handwerk, KMU und Arbeitgeberpflichten nicht beurteilt werden könne.

Asbest

Die Arbeitgeberverbände anerkannten Asbest als eine ernsthafte Gefahr für die Arbeitnehmer, der es zu begegnen gilt. BusinessEurope und SMEunited betonten, dass jede Überarbeitung eines Arbeitsplatzgrenzwerts auf fundierten wissenschaftlichen Erkenntnissen und einer gründlichen Bewertung der technischen und wirtschaftlichen Machbarkeit sowie der sozioökonomischen Auswirkungen beruhen müsse, wobei der ACSH eine zentrale Rolle spiele.

BusinessEurope betonte außerdem, dass sich eine Überprüfung auf eine mögliche Änderung der Grenzwerte beschränken und keine anderen Bestimmungen der Richtlinien berühren sollte. Ferner ist man der Auffassung, dass die bereits entwickelten Szenarien zur Folgenabschätzung auf dem Grenzwert eines Mitgliedstaats basieren, der auf einem anderen analytischen Modell beruht als jenen, die in anderen Mitgliedstaaten verwendet werden. Dies sollte bei der weiteren Vorgehensweise berücksichtigt werden, und es sollte bedacht werden, dass analytische Modelle Einfluss auf die festgelegten Grenzwerte haben.

BusinessEurope wies darauf hin, dass die weitverbreiteten Schutzmaßnahmen nicht außer Acht gelassen werden sollten. Ferner wurde auf die zusätzlichen Kosten und besonderen Herausforderungen für KMU verwiesen, die eine Änderung der Messmethode aufgrund eines niedrigeren Grenzwerts mit sich bringen würde, d. h. zusätzliche Analysen am Arbeitsplatz und neue Anforderungen an die persönliche Schutzausrüstung (PSA).

Der FIEC betonte, dass der derzeitige EU-Rechtsrahmen ausreichend sei und er strengere Arbeitsplatzgrenzwerte für die betreffenden Stoffe nicht unterstütze. Ferner wies er darauf

hin, dass sich die Maßnahmen der Europäischen Kommission stärker auf Präventionsmaßnahmen zur Beseitigung oder Minimierung von Risiken konzentrieren sollten, anstatt neue verbindliche Grenzwerte festzulegen.

Nach Ansicht der SMEUnited sollte vor einer weiteren Verschärfung des Grenzwertes besser eine harmonisierte Umsetzung des bestehenden Arbeitsplatzgrenzwerts angestrebt werden: Aufgrund einer sehr langen Zeitspanne von bis zu 40 Jahren zwischen der Exposition und dem Auftreten einer asbestbedingten Erkrankung sei es schwierig, den derzeitigen Arbeitsplatzgrenzwert und die Auswirkungen auf den Schutz der Arbeitnehmer zu bewerten.

Außerdem würde eine verstärkte technische und finanzielle Unterstützung von Hauseigentümern zur Feststellung des Vorhandenseins von Asbest in ihren Häusern vor der Durchführung von Renovierungsarbeiten zur Verringerung des Expositionsrisikos für Bauarbeiter beitragen.

Blei und Bleiverbindungen

BusinessEurope verwies auf die freiwilligen Vereinbarungen der Industrie, die Expositionswerte, soweit technisch möglich, kontinuierlich zu senken.

Es wurde betont, dass die Rechtsvorschriften über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit auf EU- und nationaler Ebene bereits ein gutes Schutzniveau für Arbeitnehmer bieten, und es wurde darauf hingewiesen, wie wichtig die bestehenden verbindlichen Arbeitsplatzgrenzwerte im Rahmen der Richtlinie über chemische Arbeitsstoffe zusammen mit anderen Schutzmaßnahmen neben dem Grenzwert sind.

Darüber hinaus wurde auf den zusätzlichen Schutz durch die REACH-Verordnung hingewiesen, die nicht nur die Verwendung von Blei und Bleiverbindungen einschränkt, sondern auch verpflichtende Schulungen für Arbeitnehmer vorsieht.

SMEUnited betonte, dass ein konkreter Vorschlag für den neuen Arbeitsplatzgrenzwert vorgelegt werden sollte, um die Auswirkungen auf Unternehmen besser bewerten zu können.

Diisocyanate

BusinessEurope anerkennt zwar das Vorhandensein von Risiken für die Arbeitnehmer, betonte aber, dass die Einführung eines neuen verbindlichen Arbeitsplatzgrenzwerts den Arbeitgebern zusätzliche Verpflichtungen auferlegen würde, nicht nur die Einhaltung des Grenzwerts, sondern auch der anderen in der Richtlinie über chemische Arbeitsstoffe vorgesehenen Schutzmaßnahmen. Betont wurden außerdem die Bedeutung des bereits durch die Beschränkung im Rahmen der REACH-Verordnung gewährleisteten Arbeitnehmerschutzes sowie die Verpflichtungen in Bezug auf die Schulung der Arbeitnehmer. Ferner wurde angemerkt, dass der Ausschuss für Risikobeurteilung im Rahmen der Beschränkung die Schulung der Arbeitnehmer als wirksamste Maßnahme zur Verringerung der Exposition und der Auswirkungen auf die Arbeitnehmer erachtet habe.

BusinessEurope wies darauf hin, dass die EU mehr Informationen und Analysen darüber vorlegen müsse, wie wirksam ein verbindlicher Arbeitsplatzgrenzwert zusätzlich zu der bestehenden Beschränkung im Rahmen von REACH wäre.

SMEunited ist der Ansicht, dass eine detaillierte Analyse der Risiken im Zusammenhang mit Diisocyanaten, die die Festlegung eines Grenzwerts rechtfertigen, fehlt. Zwar sei man nicht grundsätzlich gegen die Einführung eines verhältnismäßigen und realisierbaren Arbeitsplatzgrenzwerts für Diisocyanate an Innenraumarbeitsplätzen, vertrete aber die Ansicht, dass für Arbeitsplätze im Freien die Festlegung von Schulungsanforderungen in Bezug auf die möglichen Risiken und Gefahren ausreicht.

Verhandlungsbereitschaft

Nach Ansicht der Arbeitgeberverbände sind die Sozialpartner bereits in die bestehenden Vorbereitungsverfahren eingebunden, u. a. in die ACSH-Konsultationen. Daher möchten sie kein Verhandlungsverfahren nach Artikel 155 AEUV einleiten.

3 PROBLEME IM ZUSAMMENHANG MIT DEM ARBEITNEHMERSCHUTZ

3.1 Asbest

Asbest ist ein äußerst gefährliches Karzinogen. Asbestfasern sind sehr widerstandsfähig, und das Einatmen von Asbeststaub kann zu Mesotheliom, Lungenkrebs und anderen schweren Erkrankungen führen.

Berufskrebs ist die häufigste arbeitsbedingte Todesursache in der Europäischen Union⁹ und wird in erster Linie durch die Exposition gegenüber karzinogenen Stoffen wie Asbest verursacht; weitere Ursachen sind z. B. die Sonnenstrahlung und Schichtarbeit. In der EU¹⁰ sind mehr als 106 000 Todesfälle pro Jahr auf Berufskrebs zurückzuführen.¹¹ Asbest, für den es kein Expositionsniveau gibt, unter dem das Risiko einer asbestbedingten Erkrankung ausgeschlossen werden kann, fordert in Europa¹² jährlich ~88 000 Todesopfer und ist für 55-85 % der berufsbedingten Lungenkrebserkrankungen verantwortlich. Schätzungen zufolge werden die Sterblichkeitsraten bis Ende der 2020er- und 2030er-Jahre weiter ansteigen.¹³ Vorläufige Schätzungen im Rahmen der externen Studie deuten darauf hin, dass bis zu sechs

⁹ Mit einem Anteil von 52 % ist Berufskrebs die erste Ursache für arbeitsbedingte Todesfälle in der Europäischen Union, verglichen mit Kreislauferkrankungen (24 %), Verletzungen (2 %) und sonstigen Ursachen (22 %). EU-OSHA, 2017.

¹⁰ Die Zahlen für die EU stammen aus der Zeit vor 2021 und beziehen sich daher auch auf das Vereinigte Königreich.

¹¹ EU-OSHA, 2017 – Kosten von Arbeitsunfällen und berufsbedingten Erkrankungen im internationalen Vergleich, abrufbar unter: <https://osha.europa.eu/de/publications/international-comparison-cost-work-related-accidents-and-illnesses/view>

¹² EU + 14 Länder (AL, AM, AZ, BY, GE, KZ, KG, MD, MK, RU, TJ, TM, UA, UK, UZ).

¹³ [Arbeiten mit Asbest bei der energetischen Gebäudesanierung \(Initiativstellungnahme\)](https://www.eesc.europa.eu/de/news-media/news/workers-health-should-not-be-jeopardised-order-make-buildings-energy-efficient)
<https://www.eesc.europa.eu/de/news-media/news/workers-health-should-not-be-jeopardised-order-make-buildings-energy-efficient>

Millionen Arbeitnehmer Asbest ausgesetzt sind, wobei der größte Anteil auf Arbeitnehmer mit gelegentlicher Exposition von geringer Höhe entfällt.¹⁴

Neben der erheblichen sozialen und finanziellen Belastung für die Betroffenen und ihre Familien (insbesondere durch die Langzeitpflege) ist Krebs auch mit beträchtlichen Kosten für die Gesellschaft verbunden (z. B. Produktivitätsverlust, Kosten für Sozialversicherungssysteme). Jüngsten Schätzungen zufolge belaufen sich allein die Kosten für Berufskrebs auf 119,5 Mrd. EUR.¹⁵

Obwohl die Verwendung von Asbest in der EU verboten ist¹⁶, besteht ein erhebliches Altlastenproblem, da Asbest immer noch in vielen älteren Gebäuden vorhanden ist, die in den kommenden Jahren wahrscheinlich renoviert, angepasst oder abgerissen werden, u. a. im Rahmen der Initiative „Renovierungswelle“¹⁷, die Teil des europäischen Grünen Deals¹⁸ ist.

Aufgrund der ständigen Weiterentwicklung der wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse in diesem Bereich ist eine kontinuierliche Anpassung des geltenden Rechtsrahmens notwendig, um den Schutz der Arbeitnehmer weiter zu verbessern und gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten.

3.2 Blei und Bleiverbindungen

Blei und seine Verbindungen sind wesentliche reproduktionstoxische Stoffe¹⁹ am Arbeitsplatz, bei denen zwei Wirkungsarten unterschieden werden können: Auswirkungen auf die Sexualfunktion und Fruchtbarkeit und Auswirkungen auf die Entwicklung des Fötus oder der Nachkommen (Entwicklungsschädigung).²⁰ Auf Blei entfällt etwa die Hälfte aller berufsbedingten Expositionen gegenüber reproduktionstoxischen Stoffen.

Nach Schätzungen für die EU anhand einer Extrapolation der finnischen biologischen Monitoringdaten (2012) sind insgesamt 373 000 Arbeitnehmer Blei und Bleiverbindungen ausgesetzt. Wird die französische Datenbank SUMER (2016/17) als Grundlage herangezogen, sind es 1 350 000 exponierte Arbeitnehmer.²¹

¹⁴ Studie über das Sammeln von Informationen über bestimmte Stoffe im Hinblick auf die Analyse der gesundheitlichen, sozioökonomischen und ökologischen Auswirkungen im Zusammenhang mit möglichen Änderungen der Richtlinie 98/24/EG (Chemische Arbeitsstoffe) und der Richtlinie 2009/148/EG (Asbest) – Zwischenbericht für Asbest.

¹⁵ EU-OSHA, The economics of OSH, 2017. Abrufbar unter: <https://visualisation.osha.europa.eu/osh-costs>

¹⁶ Die Herstellung, das Inverkehrbringen und die Verwendung von Asbest sind in der EU laut der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 (REACH-Verordnung) verboten.

¹⁷ https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-efficiency/energy-efficient-buildings/renovation-wave_de

¹⁸ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_de

¹⁹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=de&pubId=8220&furtherPubs=yes>

²⁰ Z. B. Fehlgeburt, Totgeburt oder Beeinträchtigung der kognitiven Entwicklung der empfangenen Kinder.

²¹ Studie über das Sammeln von Informationen über bestimmte Stoffe im Hinblick auf die Analyse der gesundheitlichen, sozioökonomischen und ökologischen Auswirkungen im Zusammenhang mit möglichen

Die Hauptsektoren für die industrielle Gewinnung und Verwendung von Blei und Bleiverbindungen sind die Primär- und Sekundärproduktion (einschließlich Batterierecycling), die Herstellung von Batterien, Bleiblech und Munition, die Produktion von Bleiweiß und Fritten und die Herstellung von Bleiglas und Keramik.

Der verbindliche EU-Arbeitsplatzgrenzwert (OEL) und der biologische Grenzwert (BGW) für Blei und Bleiverbindungen gemäß der Richtlinie über chemische Arbeitsstoffe wurden seit mehr als 20 Jahren nicht mehr aktualisiert und berücksichtigen daher nicht die neuesten wissenschaftlichen und technischen Entwicklungen. Darüber hinaus unterscheiden sich die in den Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene festgelegten Grenzwerte erheblich, was zu Unterschieden beim Schutz der Arbeitnehmer und zu unterschiedlichen Betriebsbedingungen für die Unternehmen führt.

3.3 Diisocyanate

Diisocyanate sind Haut- und Inhalationsallergene (auch „Asthmagene“ genannt), die Berufsasthma und berufsbedingte Hauterkrankungen verursachen können. Dabei handelt es sich um allergische Reaktionen, die aufgrund der Exposition gegenüber solchen Stoffen auftreten können. Sie können bei Menschen zu einer Veränderung der Atemwege führen, die als „Überempfindlichkeit“ bekannt ist. Ist die Lunge einmal überempfindlich, kann eine weitere Exposition gegenüber dem betreffenden Stoff, selbst bei recht niedrigen Konzentrationen, einen Anfall auslösen.

Diisocyanate werden häufig eingesetzt, z. B. bei der Herstellung von Polyurethanschaumstoffen, Kunststoffen, Beschichtungen, Lacken, Zweikomponenten-Farben und Klebstoffen.

Vorläufige Daten, die im Rahmen der Konsultation für die externe Studie zur Untermauerung der Folgenabschätzung²² gesammelt wurden, zeigen, dass derzeit etwa 2,8 Millionen Arbeitnehmer Diisocyanaten ausgesetzt sind, wobei der Bausektor den größten Anteil daran hat.

Da es keinen Arbeitsplatzgrenzwert auf EU-Ebene gibt, wurden in einigen EU-Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene verschiedene Grenzwerte festgelegt.

4 HANDLUNGSBEDARF AUF EU-EBENE

Die Rahmenrichtlinie für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit (89/391/EWG) legt allgemeine Grundsätze für die Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von Arbeitnehmern fest und wird durch Einzelrichtlinien und andere damit zusammenhängende

Änderungen der Richtlinie 98/24/EG (Chemische Arbeitsstoffe) und der Richtlinie 2009/148/EG (Asbest) – Zwischenbericht für Blei und Bleiverbindungen.

²² Studie über das Sammeln von Informationen über bestimmte Stoffe im Hinblick auf die Analyse der gesundheitlichen, sozioökonomischen und ökologischen Auswirkungen im Zusammenhang mit möglichen Änderungen der Richtlinie 98/24/EG (Chemische Arbeitsstoffe) und der Richtlinie 2009/148/EG (Asbest) – Zwischenbericht für Diisocyanate.

Richtlinien ergänzt, die auch Bestimmungen in Bezug auf die Exposition gegenüber gefährlichen Chemikalien vorsehen.

Die wichtigsten Rechtsvorschriften für den Schutz der Arbeitnehmer vor einer Exposition gegenüber Karzinogenen und Mutagenen und/oder gefährlichen Chemikalien sind die Asbest-Richtlinie (2009/148/EG), die Richtlinie über Karzinogene und Mutagene (2004/37/EG), die Richtlinie über chemische Arbeitsstoffe (98/24/EG) und die Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH).

In der Asbest-Richtlinie, der Richtlinie über Karzinogene und Mutagene und der Richtlinie über chemische Arbeitsstoffe sind besondere Mindestanforderungen in Bezug auf den Schutz der Arbeitnehmer vor einer Exposition gegenüber Asbest, Karzinogenen und Mutagenen sowie gefährlichen Chemikalien am Arbeitsplatz einschließlich Grenzwerten festgelegt.

Beim Vorschlag verbindlicher Grenzwerte stützt sich die Kommission auf wissenschaftliche Empfehlungen aus verschiedenen Quellen. Diese Empfehlungen dienen als Grundlage für die Ausarbeitung von Kommissionsvorschlägen unter Beteiligung der Sozialpartner und des dreigliedrigen Beratenden Ausschusses für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz sowie unter Berücksichtigung einer Analyse der sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen.

Die rasanten wissenschaftlichen Entwicklungen und der technologische Wandel tragen wesentlich zu einem besseren Verständnis der Berufsrisiken und Expositionen bei und ermöglichen potenziell eine bessere Prävention und einen besseren Schutz. Daher ist es notwendig, die Richtlinien regelmäßig durch neue oder überarbeitete Grenzwerte zu aktualisieren.

Einige Mitgliedstaaten haben die nationalen Grenzwerte für Asbest sowie für Blei und seine Verbindungen überprüft. Einige haben nationale Grenzwerte für Diisocyanate festgelegt.

Die Werte unterscheiden sich jedoch oft um Größenordnungen, was nicht nur zu Ungleichheiten beim Arbeitnehmerschutz führt, sondern auch EU-weit tätige Unternehmen vor schwierige Überlegungen stellt. Nähere Einzelheiten zur Situation in den Mitgliedstaaten können dem analytischen Dokument entnommen werden, das diesem Konsultationspapier beiliegt.

Die Festlegung und regelmäßige Überprüfung EU-weiter Grenzwerte nach den neuesten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen ist ein wirksames Instrument, um in allen Mitgliedstaaten einen Mindestschutz für Arbeitnehmer zu gewährleisten, und würde zu gleichen Wettbewerbsbedingungen beitragen. Damit würde ein gemeinsamer Bezugspunkt für Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Durchsetzungsbehörden geschaffen werden. Grenzwerte dienen nicht nur als Richtwerte für die Exposition bei Routine- und Instandhaltungsarbeiten, sondern können auch hilfreich sein, um Gesundheits- und Sicherheitsaspekte während der Planung, Installation und Inbetriebnahme neuer oder geänderter Prozesse, Anlagen und Maschinen und schließlich bei der Außerbetriebnahme nicht mehr verwendeter Ausrüstung oder Prozesse einzubeziehen.

Die Situation wird sich wahrscheinlich nicht wesentlich ändern, wenn das Problem nur auf Ebene der Mitgliedstaaten in Angriff genommen wird. Bleiben EU-Maßnahmen aus, hieße das höchstwahrscheinlich, dass einige Mitgliedstaaten keine Grenzwerte für Diisocyanate festlegen werden und dass die bestehenden EU-Werte für Blei und Asbest keinen angemessenen Schutz der Arbeitnehmer gewährleisten.

5 MÖGLICHE HANDLUNGSOPTIONEN DER EU

Insgesamt hat die erste Anhörungsphase ergeben, dass beide Seiten der Sozialpartner weitere wissenschaftliche Analysen befürworten, gefolgt von Dreiergesprächen über einen möglichen Vorschlag der Kommission für aktualisierte Grenzwerte auf EU-Ebene für die drei Stoffe. Die Gewerkschaften weisen auf die Notwendigkeit hin, über den Grenzwert hinauszugehen und den Schutzzumfang in verschiedenen Bereichen, insbesondere für Asbest, zu erhöhen. Die Unternehmensvertreter betonen ihrerseits, wie wichtig die Umsetzung bestehender Rechtsvorschriften und eine angemessene Folgenabschätzung sind, um sicherzustellen, dass neue oder strengere Grenzwerte die Wettbewerbsfähigkeit nicht unverhältnismäßig beeinträchtigen.

Auf dieser Grundlage und um den Schutz der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch Karzinogene und andere chemische Arbeitsstoffe wie Asbest sowie Blei und Diisocyanate kontinuierlich zu verbessern und den negativen Folgen von vermeidbarem Berufskrebs und anderen Gesundheitsproblemen entgegenzuwirken, hält die Kommission weitere Maßnahmen auf EU-Ebene für erforderlich.

Gesetzgeberische Maßnahmen scheinen ein wirksames politisches Mittel für die Überarbeitung und Festlegung von Grenzwerten und damit für die Verbesserung des Schutzes der Arbeitnehmer vor einer Gefährdung durch die oben genannten gefährlichen Chemikalien zu sein und tragen folglich zur Verringerung von Berufskrebs und anderen Berufskrankheiten bei.

Die gesetzliche Verpflichtung für Unternehmen in der gesamten Europäischen Union zur Einhaltung dieser Grenzwerte würde die Wirksamkeit der EU-Maßnahmen gewährleisten. Andererseits wären die Unternehmen mit steigenden Kosten für die Einhaltung der Grenzwerte konfrontiert, einschließlich wahrscheinlicher Ausgaben für Lüftungssysteme und persönliche Schutzausrüstung. Die Größenordnung der Kosten und des Nutzens möglicher Arbeitsplatz- und biologischer Grenzwerte wäre von den spezifischen Grenzwerten abhängig, die unter Berücksichtigung wissenschaftlicher Empfehlungen, der Stellungnahme des dreigliedrigen Beratenden Ausschusses für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz sowie damit verbundener Bewertungen vorgeschlagen werden.

In Anbetracht der obigen Ausführungen erscheint eine Aktualisierung des derzeitigen EU-Rechtsrahmens angebracht, und zwar:

- Änderung der Asbest-Richtlinie durch Aktualisierung des geltenden Arbeitsplatzgrenzwerts;
- Änderung der Richtlinie über chemische Arbeitsstoffe durch Überarbeitung der geltenden Grenzwerte (OEL und BGW) für Blei und Bleiverbindungen sowie Festlegung eines neuen verbindlichen Arbeitsplatzgrenzwerts für Diisocyanate.

Die Kommission wird darüber hinaus weitere im Rahmen des Konsultationsprozesses eingegangene Vorschläge gebührend berücksichtigen, um den Schutz der Arbeitnehmer vor den Risiken im Zusammenhang mit gefährlichen Chemikalien am Arbeitsplatz zu verbessern. Sollte der Schluss gezogen werden, dass Änderungen des Rechtsrahmens erforderlich sind, könnten diese ebenfalls in Betracht gezogen werden.

Die Kommission würde die vom dreigliedrigen Beratenden Ausschuss für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz gebilligten Werte/Wertebereiche und Stellungnahmen zu weiteren Vorschlägen berücksichtigen.

Weitere Erläuterungen zu den verschiedenen Stoffen sowie Einzelheiten zum rechtlichen, sozialen und wirtschaftlichen Hintergrund der verschiedenen möglichen EU-Handlungsoptionen finden sich im analytischen Dokument. Sollte die Kommission beschließen, Legislativvorschläge vorzulegen, werden Kosten und Nutzen der vorgeschlagenen Maßnahmen weiter bewertet, quantifiziert und, soweit möglich, monetarisiert. Die Kommission würde Stellungnahmen der Sozialpartner zu den möglichen Auswirkungen der oben genannten Maßnahmen begrüßen, damit diese in die nächste Phase ihrer Arbeit einfließen können.

6 MÖGLICHE AUSWIRKUNGEN

Die wichtigsten Vorteile einer Senkung der Expositionswerte ergeben sich aus einer Verringerung von Berufskrebs bei Arbeitnehmern in der EU und anderen Gesundheitsproblemen wie Fruchtbarkeitsstörungen und Asthma.

Wie sich eine Verringerung der berufsbedingten Exposition gegenüber gefährlichen Chemikalien auswirkt, hängt von den erreichten spezifischen Expositionswerten ab, aber auch von Determinanten wie der Zahl der exponierten Arbeitnehmer, der Toxizität der Chemikalie und der Marktstruktur der Branchen, die diese Stoffe einsetzen.

Profitieren würden die Arbeitnehmer und ihre Familien, die Unternehmen und die Mitgliedstaaten, aber es könnten auch Kosten für Unternehmen und Arbeitnehmer entstehen.

7 WEITERE SCHRITTE

Die Kommission wird die Ergebnisse dieser Anhörung bei der weiteren Ausarbeitung ihrer Vorschläge zur Verbesserung des Schutzes der Arbeitnehmer vor den Risiken im Zusammenhang mit gefährlichen Chemikalien, einschließlich Karzinogenen, berücksichtigen.

Sie wird ihre Arbeit aussetzen, wenn die Sozialpartner gemäß Artikel 154 Absatz 3 AEUV beschließen, untereinander über diese Fragen zu verhandeln. Falls die Sozialpartner sich gegen die Aufnahme von Verhandlungen entscheiden, wird die Kommission die Vorlage von Vorschlägen zur Änderung oder Ergänzung der bestehenden Rechtsvorschriften unter Berücksichtigung der Bewertung ihrer Auswirkungen in Betracht ziehen.

8 FRAGEN AN DIE SOZIALPARTNER

Die Kommission bittet die Sozialpartner daher um eine Stellungnahme zu den folgenden Fragen:

- Was ist Ihre Meinung zu den möglichen Handlungsoptionen der EU, den potenziellen Auswirkungen und den in Abschnitt 5 dieses Dokuments und im analytischen Dokument dargelegten Punkten?
- Sind die Sozialpartner bereit, in Verhandlungen einzutreten, um gemäß Artikel 155 AEUV eine Vereinbarung in Bezug auf einen der in Abschnitt 5 dieses Dokuments genannten Punkte abzuschließen?

