

Brüssel, den 26.7.2017
C(2017) 5191 final

KONSULTATIONSPAPIER

vom 26.7.2017

**Erste Phase der Konsultation der Sozialpartner gemäß Artikel 154 AEUV
zur Überarbeitung der Richtlinie 2004/37/EG im Hinblick auf die Aufnahme
verbindlicher Arbeitsplatzgrenzwerte für weitere Karzinogene und Mutagene**

Erste Phase der Konsultation der Sozialpartner gemäß Artikel 154 AEUV zur Überarbeitung der Richtlinie 2004/37/EG im Hinblick auf die Aufnahme verbindlicher Arbeitsplatzgrenzwerte für weitere Karzinogene und Mutagene

1. EINLEITUNG (PROBLEMSTELLUNG UND HAUPTASPEKTE)

Zweck dieses Dokuments ist die Konsultation der Sozialpartner auf EU-Ebene gemäß Artikel 154 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), um deren Meinung zur möglichen Ausrichtung von Maßnahmen der Europäischen Union zur Überarbeitung der Richtlinie 2004/37/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Karzinogene oder Mutagene bei der Arbeit (im Folgenden die „Richtlinie über Karzinogene und Mutagene“)¹ einzuholen. Ziel der Überarbeitung wäre es, Relevanz und Wirksamkeit der Richtlinie zu erhöhen, indem verbindliche Arbeitsplatzgrenzwerte für eine Reihe weiterer Karzinogene festgelegt werden.

Die Sozialpartner – sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene – und die Mitgliedstaaten haben die Festlegung weiterer verbindlicher Arbeitsplatzgrenzwerte in Anhang III der Richtlinie über Karzinogene und Mutagene gefordert. Der Schutz der Arbeitnehmer/-innen vor karzinogenen und mutagenen chemischen Stoffen auf EU-Ebene muss nach Auffassung von Interessenträgern und Mitgliedstaaten umfassend auf den neuesten Stand gebracht werden, auch angesichts einschlägiger Entwicklungen, darunter die Erstellung der Liste prioritärer Karzinogene² durch den Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB).

Das Europäische Parlament forderte in seiner Entschließung vom 25. November 2015 zum strategischen Rahmen der EU für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2014-2020 die Kommission erneut auf, einen Vorschlag für eine Überarbeitung der Richtlinie über Karzinogene und Mutagene auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse vorzulegen, mit dem dort, wo es erforderlich ist, weitere verbindliche Arbeitsplatzgrenzwerte festgelegt werden.

Der Rat betonte in seinen Schlussfolgerungen vom 5. Oktober 2015 über eine neue Agenda für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz zur Förderung besserer Arbeitsbedingungen, dass die Verbesserung des Schutzes der Arbeitnehmer/-innen vor karzinogenen, mutagenen oder anderen gefährlichen chemischen Stoffen am Arbeitsplatz eine wichtige und dringende Priorität darstellt. Er ersuchte die Kommission, zu erwägen, die Rechtsvorschriften über Karzinogene und Mutagene zu verbessern, indem die geltenden verbindlichen Grenzwerte für

¹ Richtlinie 2004/37/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Karzinogene oder Mutagene bei der Arbeit (Sechste Einzelrichtlinie im Sinne von Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391/EWG des Rates) (kodifizierte Fassung) (Text von Bedeutung für den EWR) (ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 50). Eine erste Fassung der Richtlinie über Karzinogene und Mutagene wurde 1990 vom Rat angenommen (Richtlinie 90/394/EWG). Die Richtlinie wurde erstmals 1997 (97/42/EG) und daraufhin 1999 (1999/38/EG) geändert, wobei letztere Änderung die Ausdehnung auf Mutagene betraf. Im Interesse der Vereinfachung und der Klarheit wurden die Richtlinie 90/394/EWG und ihre späteren Änderungen aufgehoben und durch die Richtlinie 2004/37/EG kodifiziert.

² https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/other/files/suggested_50_boel_candidates_-_april_2015.pdf

die Belastung am Arbeitsplatz überprüft und neue Grenzwerte aufgenommen werden, insoweit dies auf der Grundlage einer Folgenabschätzung und von Erkenntnissen zweckdienlich ist.

Einzelne Mitgliedstaaten und Institute haben ebenfalls ihre Ansicht zu den Prioritäten für EU-Maßnahmen dargelegt, beispielsweise in Form der vom niederländischen Institut für öffentliche Gesundheit und Umwelt erstellten Liste.

In ihrer jüngsten Mitteilung „Sicherere und gesündere Arbeitsbedingungen für alle“³ (im Folgenden die „Mitteilung über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz“) nannte die Kommission die Notwendigkeit einer intensiveren Bekämpfung arbeitsbedingter Krebserkrankungen durch Legislativvorschläge, die von verstärkten Orientierungshilfen und Sensibilisierungsmaßnahmen flankiert werden, unter den drei wichtigsten Prioritäten für Maßnahmen im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz.

Arbeitsbedingte Krebserkrankungen, die häufigste arbeitsbedingte Todesursache in der EU, bleiben nach wie vor eine große Herausforderung.⁴ Solche Erkrankungen werden hauptsächlich durch die Exposition gegenüber karzinogenen Stoffen verursacht. Im Jahr 2012 wurde bei etwa 91 500 bis 150 500 Personen, die zuvor am Arbeitsplatz karzinogenen Stoffen ausgesetzt waren, erstmals Krebs diagnostiziert. Darüber hinaus wurden in dem genannten Jahr etwa 57 700 bis 106 500 krebsbedingte Todesfälle auf eine arbeitsbedingte Exposition gegenüber karzinogenen Stoffen zurückgeführt.

Die direkten Kosten arbeitsbedingter Krebserkrankungen in Form von Gesundheitsausgaben und Produktivitätseinbußen belaufen sich auf mindestens 4 bis 7 Mrd. EUR pro Jahr. Diese indirekten Kosten können auf 334 Mrd. EUR jährlich steigen.⁵

2. DERZEITIGER RECHTSRAHMEN

Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zählen zu den wichtigsten Prioritäten der EU im Sozialbereich. Artikel 153 AEUV bildet die Hauptgrundlage für Politikstrategien in Bezug auf Gesundheitsschutz und Sicherheit der Arbeitnehmer/-innen; er besagt unter anderem, dass Mindestvorschriften zur Verbesserung des Schutzes der Arbeitnehmer/-innen erlassen werden können.

Die Rahmenrichtlinie (89/391/EWG)⁶ hat einen breiten Geltungsbereich und enthält Grundsätze für die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des

³ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen mit dem Titel „Sicherere und gesündere Arbeitsbedingungen für alle – Modernisierung der Rechtsvorschriften und Maßnahmen der EU im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz“, (COM(2017) 12 final). <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=de&catId=89&newsId=2709>

⁴ SWD(2017)10 final, S. 38. Nach Schätzungen für das Jahr 2012 für die EU und für andere Industrieländer machten arbeitsbedingte Krebserkrankungen 57 % aller arbeitsbedingten Todesfälle aus.

⁵ „Work-related cancer in the European Union: Size, impact and options for further prevention. RIVM Letter report 2016-0010 W.P. Jongeneel et al.

Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer/-innen. Diese Grundsätze wurden in Einzelrichtlinien weiterentwickelt, indem unter anderem Bestimmungen über die branchenübergreifende Exposition von Arbeitnehmer(inne)n gegenüber gefährlichen chemischen Stoffen aufgenommen wurden.

Die wichtigsten Elemente eines umfassenden Rahmens für den Schutz der Arbeitnehmer/-innen gegen Gefährdung durch karzinogene und mutagene Stoffe und/oder gefährliche chemische Stoffe sind die Richtlinie über Karzinogene und Mutagene (2004/37/EG), die Richtlinie über chemische Arbeitsstoffe (98/24/EG), die Asbest-Richtlinie (2009/148/EG) und die Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH). Weitere wichtige Bestimmungen über karzinogene und mutagene Stoffe finden sich in der Richtlinie über den Schutz schwangerer Arbeitnehmerinnen (92/85/EWG), der Richtlinie über den Jugendarbeitsschutz (94/33/EG) und der Richtlinie über die Sicherheitskennzeichnung am Arbeitsplatz (92/58/EWG).

Die Richtlinie über Karzinogene und Mutagene gilt für Stoffe oder Gemische, die den Kriterien für die Einstufung als Karzinogen der Kategorie 1A oder 1B (bekanntermaßen oder wahrscheinlich beim Menschen karzinogen) gemäß Anhang I der Verordnung über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen⁷ entsprechen. Des Weiteren gelten die Bestimmungen der Richtlinie über Karzinogene und Mutagene für alle Stoffe, Gemische oder Verfahren gemäß deren Anhang I sowie für Stoffe oder Gemische, die durch ein in diesem Anhang genanntes Verfahren freigesetzt werden. Derzeit umfasst die Liste in Anhang I fünf verfahrensbedingte Stoffe⁸, die insbesondere bei ihrer Herstellung oder bei bestimmten Arbeiten entstehen.

Die Richtlinie über Karzinogene und Mutagene enthält besondere Mindestanforderungen im Bereich des Schutzes der Arbeitnehmer/-innen gegen Gefährdung durch Karzinogene oder Mutagene bei der Arbeit, darunter auch Grenzwerte. Die Arbeitgeber müssen die mit der Exposition gegenüber spezifischen Karzinogenen und Mutagenen verbundenen Risiken für die Arbeitnehmer/-innen bestimmen und bewerten und entsprechend einer Hierarchie der Präventionsmaßnahmen als erstes beseitigen oder durch einen nicht oder weniger gefährlichen Prozess oder chemischen Arbeitsstoff ersetzen, soweit dies technisch möglich ist, und zwar unabhängig von den Ergebnissen der Risikobewertung. Ist eine Substitution technisch nicht

⁶ Richtlinie 89/391/EWG des Rates 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).

⁷ Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen, zur Änderung und Aufhebung der Richtlinien 67/548/EWG und 1999/45/EG und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006. In Tabelle 3.6.1 („Gefahrenkategorien für karzinogene Stoffe“) in Anhang I der Verordnung über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen wird unterschieden zwischen Kategorie 1A („bekanntermaßen beim Menschen karzinogen; die Einstufung erfolgt überwiegend aufgrund von Nachweisen beim Menschen“) und Kategorie 1B („wahrscheinlich beim Menschen karzinogen; die Einstufung erfolgt überwiegend aufgrund von Nachweisen bei Tieren“).

⁸ Hierbei handelt es sich um 1. die Herstellung von Auramin; 2. Arbeiten, bei denen die betreffenden Arbeitnehmer/-innen polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffen ausgesetzt sind, die in Steinkohlenruß, Steinkohlenteer oder Steinkohlenpech vorhanden sind; 3. Arbeiten, bei denen die betreffenden Arbeitnehmer/-innen Staub, Rauch oder Nebel beim Rösten oder bei der elektrolytischen Raffination von Nickelmatte ausgesetzt sind; 4. Starke-Säure-Verfahren bei der Herstellung von Isopropylalkohol und 5. Arbeiten, bei denen die betreffenden Arbeitnehmer/-innen Hartholzstäuben ausgesetzt sind.

möglich, muss gemäß Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie die Herstellung und Verwendung der Karzinogene und Mutagene, soweit technisch möglich, in einem geschlossenen System erfolgen, um eine Exposition zu vermeiden. Ist dies technisch nicht möglich, muss gemäß der in Artikel 5 Absatz 3 der Richtlinie festgelegten Geringhaltungspflicht die Exposition der Arbeitnehmer/-innen auf das niedrigste technisch mögliche Niveau verringert werden.

Zusätzlich zu diesen allgemeinen Mindestanforderungen geht aus der Richtlinie über Karzinogene und Mutagene hervor, dass die Festlegung von Arbeitsplatzgrenzwerten für die Aufnahme bestimmter Karzinogene und Mutagene über die Atmung integraler Bestandteil des Mechanismus zum Schutz der Arbeitnehmer/-innen ist.⁹

Beim Vorschlag von Arbeitsplatzgrenzwerten oder Definitionen verfahrensbedingter Stoffe stützt sich die Kommission auf verschiedene Quellen wissenschaftlicher Beratung, darunter der Wissenschaftliche Ausschuss für die Grenzwerte berufsbedingter Exposition (SCOEL) und der Ausschuss für Risikobeurteilung (RAC) der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA) sowie andere Gremien, zum Beispiel das Internationale Krebsforschungszentrum (IARC) und wissenschaftliche Ausschüsse zur Festlegung nationaler Grenzwerte. Die wissenschaftlichen Bewertungen dienen als Grundlage für Vorschläge, die für den sozialen Dialog und die dreigliedrigen Beratungen im Beratenden Ausschuss für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz vorgelegt werden. Vor der Unterbreitung eines Änderungsvorschlags nimmt die Kommission außerdem eine Analyse der sozialen, wirtschaftlichen und umweltspezifischen Auswirkungen vor.¹⁰

Grenzwerte berufsbedingter Exposition für spezifische chemische Arbeitsstoffe finden sich in Anhang III der Richtlinie über Karzinogene und Mutagene; derzeit sind dort Grenzwerte für drei chemische Stoffe¹¹ festgelegt.

Mit Blick auf eine Verbesserung des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer/-innen hat die Kommission am 13. Mai 2016 einen Vorschlag zur Änderung der Richtlinie über Karzinogene und Mutagene dahingehend angenommen, dass für 13 Stoffe/Gemische verbindliche Arbeitsplatzgrenzwerte festgelegt bzw. überarbeitet werden. Am 10. Januar 2017 wurde ein neuer Vorschlag zur Verbesserung des Schutzes von 4 Millionen Arbeitnehmer(inne)n in der EU angenommen, der Maßnahmen in Bezug auf weitere sieben Karzinogene enthält.¹² Schätzungen zufolge würden beide Vorschläge zusammen genommen

⁹ Artikel 1 Absatz 1 und Erwägungsgrund 13 der Richtlinie.

¹⁰ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen mit dem Titel „Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung – Eine Agenda der EU“, (COM(2015) 215 final).

¹¹ Benzol, Vinylchloridmonomer und Hartholzstäube.

¹² Die genannten Vorschläge umfassen Folgendes:

- Festlegung verbindlicher Arbeitsplatzgrenzwerte für alveolengängiges kristallines Siliziumdioxid (Quarzfeinstaub), 1,2-Epoxypropan 1,3-Butadien, 2-Nitropropan, Acrylamid, Chrom(VI)-Verbindungen, die Karzinogene im Sinne von Artikel 2 Buchstabe a Ziffer i der Richtlinie sind, Ethylenoxid, o-Toluidin, feuerfeste Keramikfasern, die Karzinogene im Sinne von Artikel 2 Buchstabe a Ziffer i der Richtlinie sind, Bromethylen, Hydrazin, Trichlorethylen, 4,4'-Methylenanilin, Epichlorhydrin und Ethylendibromid. Überarbeitung geltender Grenzwerte für Hartholzstäube und Vinylchloridmonomer. Aufnahme des Hinweises „Haut“ unabhängig von

in den nächsten 50 Jahren über 100 000 Todesfälle durch arbeitsbedingte Krebserkrankungen verhüten. Alle vorgeschlagenen Grenzwerte basieren auf der Empfehlung des dreigliedrigen Beratenden Ausschusses für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, der die technische und wirtschaftliche Machbarkeit berücksichtigt. Am 11. Juli 2017 wurde zwischen den Vertretern des Europäischen Parlaments und des Rates eine Einigung über die erste Änderung der Richtlinie über Karzinogene und Mutagene erzielt, woraufhin der Mitgesetzgeber – nach Bestätigung durch das Europäische Parlament und den Rat im Einklang mit Artikel 294 Absätze 3 und 4 AEUV – diese Änderung der Richtlinie annehmen wird.

Die Kommission hat am 26. April 2017 die europäische Säule sozialer Rechte angenommen, in der 20 grundlegende Prinzipien und Rechte für faire und gut funktionierende Arbeitsmärkte und Sozialsysteme dargelegt sind¹³. Dazu gehört das in Artikel 31 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerte Recht der Arbeitnehmer/-innen auf ein hohes Gesundheitsschutz- und Sicherheitsniveau bei der Arbeit sowie auf ein Arbeitsumfeld, das ihren beruflichen Bedürfnissen entspricht und ihnen eine lange Teilnahme am Arbeitsmarkt ermöglicht. In diesem Zusammenhang wird insbesondere betont, dass die Kommission – in Absprache mit den Sozialpartnern auf EU-Ebene – weitere Aktualisierungen der Richtlinie über Karzinogene und Mutagene im Hinblick auf die Einführung verbindlicher Arbeitsplatzgrenzwerte zur Bekämpfung arbeitsbedingter Krebserkrankungen und zum Schutz der Arbeitnehmer/-innen gegen Gefährdung durch Karzinogene oder Mutagene vorschlagen wird.

3. PROBLEME MIT DEM DERZEITIGEN EU-RECHTSRAHMEN

Die Festlegung verbindlicher Arbeitsplatzgrenzwerte für weitere Karzinogene oder Mutagene und die Überarbeitung bereits vorhandener Grenzwerte ist erforderlich, um neuen Entwicklungen in Wissenschaft und Technologie Rechnung zu tragen.

Neue wissenschaftliche Erkenntnisse tragen entscheidend zu einem besseren Verständnis der Berufsrisiken und berufsbedingter Exposition bei und ermöglichen eine verstärkte Prävention und mehr Schutz. Dies ist vor allem im Hinblick auf die Risiken arbeitsbedingter Krebserkrankungen wichtig. Gleichzeitig stellen der rasche technologische Wandel und das schnelle Voranschreiten wissenschaftlicher Entwicklungen hohe Anforderungen an Aktualität

Grenzwerten für Benzo[a]pyren enthaltende polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffgemische, die Karzinogene im Sinne der Richtlinie sind, und für Öle, die zuvor in Verbrennungsmotoren zur Schmierung und Kühlung der beweglichen Teile des Motors verwendet wurden.

- Aufnahme in Anhang I der Richtlinie von Arbeiten, die mit einer Exposition gegenüber Quarzfeinstaub verbunden sind, der durch ein Arbeitsverfahren entsteht, und Arbeiten, die mit einer Exposition gegenüber Ölen verbunden sind, die zuvor in Verbrennungsmotoren zur Schmierung und Kühlung der beweglichen Teile des Motors verwendet wurden.

¹³ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zur Einführung einer Säule sozialer Rechte (COM(2017) 250) und begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (SWD(2017) 201).

und Qualität der wissenschaftlichen Bewertungen. Daher bedarf es einer regelmäßigen Aktualisierung der Richtlinie über Karzinogene und Mutagene durch neue oder überarbeitete Arbeitsplatzgrenzwerte.

Im Hinblick auf die Wirksamkeit bildet das äußerst hohe Niveau arbeitsbedingter Krebserkrankungen eine der größten Ausnahmen unter den insgesamt sinkenden Zahlen arbeitsbedingter Erkrankungen in der EU. Die Latenzzeit bei Krebs ist häufig besonders lang, und derzeit diagnostizierte Fälle gehen zum großen Teil auf eine Exposition gegenüber chemischen Stoffen in der Vergangenheit zurück. Während bezüglich einer Reihe chemischer Arbeitsstoffe eine rückläufige Exposition zu verzeichnen ist, scheint dies hingegen bei allen Stoffen oder Gemischen, die den Kriterien für die Einstufung als Karzinogen der Kategorien 1A/1B oder als Mutagen der Kategorien 1A/1B gemäß der Verordnung über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen entsprechen, nicht der Fall zu sein. Das Fehlen von Arbeitsplatzgrenzwerten für bestimmte karzinogene und mutagene Stoffe, Gemische und verfahrensbedingte Stoffe sowie das Fehlen gemeinsamer EU-weiter Definitionen für letztere könnten zu fortgesetzten Ineffizienzen beim Schutz der Arbeitnehmer/-innen vor Karzinogenen bei der Arbeit führen.

In den meisten EU-Mitgliedstaaten gibt es für zahlreiche karzinogene und mutagene Stoffe und Gemische nationale Grenzwerte. Allerdings variieren die Werte häufig, was nicht nur ein sehr unterschiedliches Maß an Gesundheitsschutz und Sicherheit der Arbeitnehmer/-innen innerhalb der EU zur Folge hat, sondern auch zu komplexen Erwägungen bei Unternehmen führt, die EU-weit produzieren, wobei für die Arbeitnehmer/-innen in jedem Mitgliedstaat ein anderes Schutzniveau gilt. Die Festlegung EU-weiter Grenzwerte für chemische Stoffe fördert ein höheres Schutzniveau in der gesamten EU und trägt zu einem besseren Schutz der Arbeitnehmer/-innen und zu ausgewogeneren Ausgangsbedingungen für die Wirtschaftsakteure bei, indem die Divergenzen zwischen den nationalen Schutzniveaus verringert werden und die Unternehmen Grenzwerte einhalten können, die der wirtschaftlichen Machbarkeit Rechnung tragen. Ein wichtiges Element der komplexen wissenschaftlichen Bewertungen, die bei der Festlegung verbindlicher Arbeitsplatzgrenzwerte für karzinogene und mutagene chemische Stoffe als Grundlage dienen, ist zudem der Skaleneffekt, der es den Mitgliedstaaten erlaubt, mehr Finanzmittel für Schutz- und Präventionsmaßnahmen abzustellen.

Schließlich einigten sich das Europäische Parlament und der Rat während des Gesetzgebungsverfahrens zur ersten Änderung der Richtlinie über Karzinogene und Mutagene auf einen niedrigeren Grenzwert für Chrom(VI)-Verbindungen. Im Interesse einer stabilen Umsetzung der ersten Änderung der Richtlinie über Karzinogene und Mutagene wird die Kommission im Rahmen der dritten Änderung der Richtlinie keinen neuen Wert vorschlagen.

4. MÖGLICHER ANSATZ ZUR VERBESSERUNG DES SCHUTZES DER ARBEITNEHMER/-INNEN GEGEN GEFÄHRDUNG DURCH KARZINOGENE ODER MUTAGENE BEI DER ARBEIT (MÖGLICHE AUSRICHTUNG VON EU-MASSNAHMEN)

Unter Berücksichtigung obiger Ausführungen vertritt die Kommission die Auffassung, dass ein geeigneter Ansatz in der regelmäßigen Überarbeitung des Anhangs III der Richtlinie über Karzinogene und Mutagene bestünde, um weiterhin verbindliche Arbeitsplatzgrenzwerte und damit unmittelbar zusammenhängende Bestimmungen (z. B. Hinweise „Haut“) für weitere Karzinogene festzulegen und vorhandene Grenzwerte auf der Grundlage wissenschaftlicher und technologischer Entwicklungen zu überarbeiten.

Zudem könnten weitere Verfahren und verfahrensbedingte Stoffe oder Gemische in Anhang I der Richtlinie aufgenommen werden.

Die Kommission möchte die Sozialpartner zur Festlegung und/oder Überarbeitung weiterer verbindlicher Arbeitsplatzgrenzwerte in Anhang III der Richtlinie über Karzinogene und Mutagene konsultieren und im Hinblick auf künftige Überarbeitungen ihre Meinung zu der Frage einholen, welche neuen verfahrensbedingten Stoffe in Anhang I der Richtlinie mit einem möglicherweise entsprechenden Grenzwert in Anhang III der Richtlinie aufgenommen werden könnten.

Die Kommission hat eine Liste prioritärer Stoffe wie folgt erstellt:

- i. für eine dritte Änderung der Richtlinie über Karzinogene und Mutagene (voraussichtlicher Erlass Anfang 2018) die Festlegung und/oder Überarbeitung verbindlicher Arbeitsplatzgrenzwerte für folgende Karzinogene:
 - Cadmium und seine anorganischen Verbindungen, die Karzinogene im Sinne der Richtlinie sind
 - Beryllium und seine anorganischen Verbindungen, die Karzinogene im Sinne der Richtlinie sind
 - Arsensäure und ihre Salze, die Karzinogene im Sinne der Richtlinie sind
 - Formaldehyd [CAS-Nr. 50-00-0]
 - 4,4'-Methylenbis(2-chloranilin) (MOCA) [CAS-Nr. 101-14-4]

- ii. für spätere Änderungen der Richtlinie über Karzinogene und Mutagene eine erste (erweiterbare) Vorschlagsliste mit folgenden drei Stoffen:
 - Nickelverbindungen, die Karzinogene im Sinne der Richtlinie sind
 - Acrylnitril [CAS-Nr. 107-13-1]
 - Benzol [CAS-Nr. 71-43-2]

Bei der Erstellung der Liste prioritärer Stoffe für die dritte Änderung und der Auswahl der ersten für spätere Änderungen vorgeschlagenen Stoffe hat sich die Kommission auf die Ansichten der oben genannten Gremien und Interessenträger gestützt. Sie hat insbesondere die Arbeitsgruppe „Chemische Stoffe am Arbeitsplatz“ des Beratenden Ausschusses für

Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz konsultiert, in der die drei Interessengruppen Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Regierungen vertreten sind.

Zur Priorisierung der Arbeiten hat die Kommission folgende Kriterien angewandt:

- Beweisgrad gesundheitsschädlicher Auswirkungen unter Berücksichtigung toxikologischer und epidemiologischer Daten,
- Eigenschaften der schädlichen Auswirkungen (Schwere, Potenz, Reversibilität und Spezifität),
- geschätzte Zahl exponierter Arbeitnehmer/-innen,
- ermittelte Expositionsmuster, die im Hinblick auf die Expositionskontrolle Probleme aufwerfen
- strategische Erwägungen. Diese könnten Folgendes umfassen: eine problematische Disparität gegenüber oder zwischen anderswo festgelegten einschlägigen Grenzwerten mit Auswirkungen auf den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer/-innen, das Ausmaß des Interesses der Interessenträger an einem Grenzwert oder auch sonstige institutionelle Prioritäten.

Die Kommission hat die schwerwiegenden gesundheitsschädlichen Auswirkungen der prioritären Stoffe wie folgt berücksichtigt:

- Cadmium und seine anorganischen Verbindungen, die Karzinogene im Sinne der Richtlinie sind, beziehen sich auf diejenigen Verbindungen, die den Kriterien für die Einstufung als Karzinogen der Kategorie 1A oder 1B (bekanntermaßen oder wahrscheinlich beim Menschen karzinogen) entsprechen. Derzeit erfüllen Cadmium und mehrere anorganische Cadmiumverbindungen die Kriterien für die Einstufung als Karzinogen der Kategorie 1B. Die betreffende Krebsart ist Lungenkrebs.
- Beryllium und seine anorganischen Verbindungen, die Karzinogene im Sinne der Richtlinie sind, beziehen sich auf diejenigen Verbindungen, die den Kriterien für die Einstufung als Karzinogen der Kategorie 1A oder 1B (bekanntermaßen oder wahrscheinlich beim Menschen karzinogen) entsprechen. Beryllium und Berylliumverbindungen (ausgenommen Aluminium-Beryllium-Silikate und diejenigen Verbindungen, die an anderer Stelle in Anhang VI der Verordnung über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen genannt sind) erfüllen die Kriterien für die Einstufung als Karzinogen der Kategorie 1B. Die betreffende Krebsart ist Lungenkrebs. Eingestuft ist der Stoff außerdem als tödlich beim Einatmen, als toxisch beim Verschlucken, als organschädigend bei längerer oder wiederholter Exposition, als stark augenreizend, als hautreizend sowie als Stoff, der allergische Hautreaktionen und Atemwegsreizungen verursachen kann.
- Arsensäure und ihre Salze, die Karzinogene im Sinne der Richtlinie sind, beziehen sich auf diejenigen Verbindungen, die den Kriterien für die Einstufung als Karzinogen der Kategorie 1A oder 1B (bekanntermaßen oder wahrscheinlich beim Menschen

karzinogen) entsprechen. Derzeit sind Arsensäure und ihre Salze (ausgenommen diejenigen Salze, die an anderer Stelle in Anhang VI der Verordnung über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen genannt sind) als Karzinogene der Kategorie 1A eingestuft. Die betreffende Krebsart ist Lungenkrebs. Diese Stoffe sind außerdem als toxisch beim Verschlucken und als toxisch beim Einatmen eingestuft.

- Formaldehyd [CAS-Nr. 50-00-0] erfüllt die Kriterien für die Einstufung als Karzinogen der Kategorie 1B, und die betreffende Krebsart ist Nasenrachenkrebs. Der Stoff ist außerdem eingestuft als toxisch beim Verschlucken, als toxisch bei Hautkontakt, als toxisch beim Einatmen sowie als Stoff, der schwere Verätzungen der Haut und schwere Augenschäden verursacht, vermutlich genetische Defekte verursachen kann und allergische Hautreaktionen verursachen kann.
- 4,4'-Methylenbis(2-chloranilin) (MOCA) [CAS-Nr. 101-14-4] erfüllt die Kriterien für die Einstufung als Karzinogen der Kategorie 1B. Die betreffende Krebsart ist Lungenkrebs. Der Stoff ist außerdem als gesundheitsschädlich beim Verschlucken eingestuft, wobei es sich um die niedrigste Kategorie akuter Toxizität handelt.

Des Weiteren wurde die Zahl der exponierten Arbeitnehmer/-innen berücksichtigt; hierzu findet sich nachstehend eine Übersicht, basierend auf den von 1990 bis 1993 in der Europäischen Union erhobenen Daten (damals 15 Mitgliedstaaten) (CAREX-Datenbank):

Chemischer Arbeitsstoff	Zahl der exponierten Arbeitnehmer/-innen*
Cadmium und seine Verbindungen	207 350
Beryllium und seine Verbindungen	66 069
Arsensäure und ihre Salze	147 569~
Formaldehyd	971 402
MOCA	3295
Nickelverbindungen	547 396

Einige dieser Stoffe wurden auch im Rahmen der REACH-Verordnung priorisiert und reguliert: Arsensäure und ihre Salze sowie MOCA sind in Anhang XIV (Zulassungsverfahren) der REACH-Verordnung aufgeführt; Cadmium und seine Verbindungen¹⁴, Arsenverbindungen¹⁵, Nickel und seine Verbindungen¹⁶ sowie Benzol¹⁷ sind

¹⁴ Siehe Beschränkungsbedingungen: <https://echa.europa.eu/documents/10162/3bfef8a3-8c97-4d85-ae0b-ac6827de49a9>

¹⁵ Siehe Beschränkungsbedingungen: <https://echa.europa.eu/documents/10162/a798c758-371f-41e5-a38d-5f8dc9ba739d>

¹⁶ Siehe Beschränkungsbedingungen: <https://echa.europa.eu/documents/10162/7851171d-53e9-455a-8bb8-7ca22e89ad87>

¹⁷ Siehe Beschränkungsbedingungen: <https://echa.europa.eu/documents/10162/59f436ca-8afa-4adf-b108-27d7bc8a7751>

in Anhang XVII der REACH-Verordnung aufgeführt, jeweils mit spezifischen Beschränkungen, allerdings nicht gänzlich im Hinblick auf Arbeitnehmer/-innen.

Die wissenschaftliche Bewertung der priorisierten Stoffe ist entweder abgeschlossen oder noch im Gang. Eine fundierte wissenschaftliche Beratung ist in der Tat unerlässlich, um jegliche Maßnahmen zur Gewährleistung von Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zu untermauern; dies gilt insbesondere in Bezug auf gefährliche chemische Stoffe. Die Kommission holt beim SCOEL oder beim RAC der ECHA Rat ein.

Im Einklang mit der Mitteilung über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung ist es vor allem wichtig zu untersuchen, in welchem Umfang Maßnahmen im Rahmen der Richtlinie über Karzinogene und Mutagene die Maßnahmen im Rahmen von REACH sinnvoll ergänzen können und umgekehrt. In dieser Hinsicht berücksichtigt die Kommission auch die unverbindlichen Schlussfolgerungen der im Rahmen der „Roadmap for Substances of Very High Concern identification and implementation of REACH Risk Management measures from now to 2020“¹⁸ durchgeführten Analyse der Risikomanagementoptionen (RMOA), die öffentlich einsehbar sind¹⁹.

5. ZIEL DER KONSULTATION

Gemäß Artikel 154 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union muss die Kommission vor der Unterbreitung von Vorschlägen im Bereich der Sozialpolitik Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter zur möglichen Ausrichtung von Maßnahmen der Union konsultieren. Die Kommission wird die von den Sozialpartnern geäußerten Ansichten prüfen. Gelangt die Kommission nach Prüfung dieser Ansichten zu dem Schluss, dass auf EU-Ebene Handlungsbedarf besteht, wird sie gemäß Artikel 154 Absatz 3 AEUV eine zweite Phase der Anhörung der Sozialpartner zum Inhalt einer vorgeschlagenen Maßnahme in Gang setzen.

Die Kommission wäre dankbar, wenn die Sozialpartner in dieser ersten Phase folgende Fragen beantworten würden:

- Sind Sie mit den oben dargelegten Punkten in folgender Hinsicht einverstanden? Wurden die einzelnen Aspekte präzise und in ausreichendem Umfang erfasst?

¹⁸ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&f=ST%205867%202013%20INIT> Die Analyse der Risikomanagementoptionen soll unter anderem dazu beitragen, das am besten geeignete Instrument zu finden, um Bedenken auszuräumen, entweder innerhalb oder außerhalb von REACH (mit anderen Rechtsvorschriften, einschließlich der Richtlinie über Karzinogene und Mutagene). Ein Mitgliedstaat oder die ECHA führt (auf Ersuchen der Kommission) auf freiwilliger Basis (d. h. nicht im Rahmen der in den Rechtsvorschriften festgelegten Verfahren) eine Einzelfallanalyse durch, die dokumentiert und an die Mitgliedstaaten weitergeleitet wird. Die Schlussfolgerungen der Analyse der Risikomanagementoptionen spiegeln ausschließlich die Ansichten der Behörde wider, die sie verfasst hat, und sind für die Kommission nicht verbindlich.

¹⁹ <https://echa.europa.eu/de/addressing-chemicals-of-concern/substances-of-potential-concern/pact>

- Sind Sie mit dem Ansatz bezüglich der dritten und vierten Änderung zur Festlegung und/oder Überarbeitung verbindlicher Arbeitsplatzgrenzwerte in Anhang III der Richtlinie über Karzinogene und Mutagene einverstanden?
- Welche anderen Stoffe/Gemische zusätzlich zu den oben unter Nummer 4 genannten Stoffen (oder anstatt dieser) sollten im Zuge der nächsten Änderungen im Hinblick auf eine Aufnahme in Anhang III der Richtlinie über Karzinogene und Mutagene geprüft werden?
- Welche anderen Verfahren und/oder verfahrensbedingten Stoffe sollten im Hinblick auf eine Aufnahme in Anhang I der Richtlinie über Karzinogene und Mutagene geprüft werden?
- Würden Sie die Einleitung eines Dialogs gemäß Artikel 155 AEUV über einen der in Nummer 3 dieser Konsultation genannten Punkte in Erwägung ziehen?