



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 17.12.2020  
C(2020) 8944 final

## **KONSULTATIONSPAPIER**

**Erste 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**

# **Erste 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, die Sozialpartner auf EU-Ebene gemäß Artikel 154 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zur möglichen Ausrichtung von EU-Maßnahmen in Bezug auf die Überarbeitung der Richtlinie 98/24/EG<sup>1</sup> zum Schutz von Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch **chemische Arbeitsstoffe** bei der Arbeit („Richtlinie über chemische Arbeitsstoffe“; vierzehnte Einzelrichtlinie im Sinne des Artikels 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391/EWG<sup>2</sup>) und der Richtlinie 2009/148/EG<sup>3</sup> über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch **Asbest** am Arbeitsplatz („Asbest-Richtlinie“) zu konsultieren.

Der Zweck einer Überarbeitung wäre die Verbesserung der Relevanz und Wirksamkeit der Richtlinien, indem verbindliche Arbeitsplatzgrenzwerte oder biologische Grenzwerte für **Asbest, Blei** und **Diisocyanate** festgelegt oder überprüft werden.

Ein starkes soziales Europa erfordert kontinuierliche Verbesserungen, um sicherere und gesündere Arbeitsbedingungen für alle zu gewährleisten. Wie in der Mitteilung „Ein starkes soziales Europa für einen gerechten Übergang“<sup>4</sup> dargelegt, sieht sich die Union mit einer Vielzahl sozialer, wirtschaftlicher und technologischer Entwicklungen konfrontiert. Vor diesem Hintergrund hat sich die Kommission verpflichtet, die Strategie für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zu überarbeiten, um diesen neuen Risiken – neben den herkömmlicheren Risiken wie der Gefahrstoffexposition – zu begegnen.

Die Gewährleistung einer sicheren und gesunden Arbeitsumgebung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der EU ist ein in der Mitteilung der Kommission über einen strategischen Rahmen der EU für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2014-2020<sup>5</sup> festgelegtes strategisches Ziel. Als eine der wichtigsten Herausforderungen wird dabei die Verbesserung der Prävention arbeitsbedingter Erkrankungen durch die Bekämpfung bestehender, neuer und aufkommender Risiken genannt.

In ihrer Rede zur Lage der Union 2020<sup>6</sup> betonte Präsidentin von der Leyen, dass die Gesundheit in der EU oberste Priorität habe. Gute Gesundheits- und Sicherheitsbedingungen am Arbeitsplatz, einschließlich des Schutzes der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor der Exposition gegenüber Karzinogenen, reproduktionstoxischen Stoffen und anderen gefährlichen Chemikalien, werden dazu und auch zum „Europäischen Plan zur

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> COM(2020) 14 final vom 14.1.2020.

<sup>5</sup> COM(2014) 332 final vom 6.6.2014.

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/soteu\\_2020\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/soteu_2020_de.pdf)

Krebsbekämpfung“ sicher einen wichtigen Beitrag leisten. Ein verbesserter Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor einer Exposition gegenüber den im Rahmen dieser Anhörung behandelten Stoffen wird zudem eine wesentliche Rolle im Zusammenhang mit dem grünen Wandel, einem zentralen Aspekt der Agenda dieser Kommission, und der Erholung von den Auswirkungen von COVID-19 spielen (z. B. sind Asbestgrenzwerte wichtig bei der notwendigen Gebäudesanierung; Blei ist eine Schlüsselkomponente bei der Batterieherstellung für Elektrofahrzeuge).

Seit 2014 wurden aufgrund der umfassenden Rechtsvorschriften (siehe Abschnitt 2) und der von der Union, den Mitgliedstaaten und den Interessenträgern eingeleiteten und durchgeführten politischen Maßnahmen erhebliche Fortschritte im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer erzielt. Es sind jedoch noch weitere Verbesserungen erforderlich.

In ihrer Mitteilung vom 10. Januar 2017 mit dem Titel „Sicherere und gesündere Arbeitsbedingungen für alle – Modernisierung der Rechtsvorschriften und Maßnahmen der EU im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz“<sup>7</sup> legte die Kommission die Gesamtergebnisse der Ex-post-Bewertung (REFIT)<sup>8</sup> der Rahmenrichtlinie 89/391/EWG und der 23 damit zusammenhängenden Richtlinien vor. Ferner wurden darin die wichtigsten künftigen Prioritäten festgelegt. Die Bekämpfung arbeitsbedingter Krebserkrankungen und ein besserer Umgang mit gefährlichen chemischen Stoffen durch Legislativvorschläge, die durch verstärkte Orientierungshilfen und Sensibilisierungsmaßnahmen flankiert werden, zählen dabei zu den „wichtigsten drei Maßnahmen für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz“.

Mit einem Anteil von 52 % ist Berufskrebs die häufigste arbeitsbedingte Todesursache in der Europäischen Union, vor Kreislauferkrankungen (24 %), Verletzungen (2 %) und sonstigen Ursachen (22 %). Berufskrebs wird hauptsächlich durch die Exposition gegenüber karzinogenen Stoffen verursacht. Nach Schätzungen der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz<sup>9</sup> (EU-OSHA) aus dem Jahr 2017 sind in der EU-28 mehr als 106 000 Todesfälle pro Jahr auf Berufskrebs zurückzuführen.

Angesichts dessen und der Ergebnisse der Ex-post-Bewertung sowie der Rückmeldungen der Interessenträger (mehr dazu in Abschnitt 3) besteht die Notwendigkeit, verbindliche Grenzwerte für diese Stoffe festzulegen oder sie zu aktualisieren.

Die Überarbeitung des Grenzwerts für Asbest erfolgt durch Änderung der Asbest-Richtlinie, während die Grenzwerte für Blei und Diisocyanate durch Überarbeitung der Richtlinie über chemische Arbeitsstoffe festgelegt oder aktualisiert werden.

- Asbest-Richtlinie

Für Asbest, einem der wichtigsten Berufskarzinogene, sollte der geltende verbindliche Arbeitsplatzgrenzwert (OEL – Occupational Exposure Limit) geändert werden, um den neuesten Erkenntnissen, wissenschaftlichen Entwicklungen und dem technischen Fortschritt Rechnung zu tragen, die seit der letzten Überarbeitung zu erheblichen Veränderungen geführt haben.

---

<sup>7</sup> COM(2017) 12 final vom 10.1.2017.

<sup>8</sup> SWD(2017) 10 final vom 10.1.2017.

<sup>9</sup> EU-OSHA (2017): What are the main work-related illnesses and injuries resulting in death and in DALY? Abrufbar unter: <https://visualisation.osha.europa.eu/osh-costs>

- Richtlinie über chemische Arbeitsstoffe

Der wichtigste reproduktionstoxische Stoff, dem Arbeitnehmer ausgesetzt sind, ist Blei.<sup>10</sup> Es macht rund die Hälfte der Expositionen gegenüber reproduktionstoxischen Stoffen am Arbeitsplatz aus.<sup>11</sup> Aufgrund seiner Eigenschaften und seiner historischen Nutzung sowie seiner relativ großen Verfügbarkeit und geringen Kosten wurde es im Baugewerbe, bei Installationsarbeiten, in der Batterieherstellung und in der Recyclingindustrie intensiv eingesetzt. Angesichts der allgemein anerkannten Toxizität von Blei wurde seine Verwendung bei vielen Anwendungen bereits reduziert oder schrittweise eingestellt.

Dank der Anerkennung der gefährlichen Auswirkungen von Blei auf die Gesundheit der Arbeitnehmer gibt es bereits gut etablierte EU- und nationale Rechtsvorschriften für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, um die Arbeitnehmer vor einer Bleiexposition zu schützen.

Blei und Bleiverbindungen sind derzeit die einzigen Stoffe in der Richtlinie über chemische Arbeitsstoffe, für die es einen verbindlichen Arbeitsplatzgrenzwert und biologischen Grenzwert in der EU gibt und ergänzend dazu eine Verpflichtung für die Arbeitgeber zur Durchführung einer Gesundheitsüberwachung. Es zeichnet sich jedoch ab, dass diese Werte angesichts der neuesten wissenschaftlichen und technischen Entwicklungen neu bewertet und erforderlichenfalls aktualisiert werden müssen.

Bleiverbindungen (anorganisch und organisch) haben auch andere gefährliche Eigenschaften, die bei der Gesamtbewertung berücksichtigt werden müssen.

Diisocyanate sind Haut- und Inhalationsallergene, die in der gesamten EU häufig bei der Herstellung von Polyurethanschaumstoffen, Kunststoffen, Beschichtungen, Lacken, Zweikomponenten-Farben und Klebstoffen eingesetzt werden. Die Exposition gegenüber Diisocyanaten ist eine bekannte Ursache für Berufsasthma und berufsbedingte Hauterkrankungen.

Für die Verwendung dieser Stoffe gibt es derzeit keinen Arbeitsplatz-Richtgrenzwert oder verbindlichen Arbeitsplatzgrenzwert.

\*\*\*

Es muss sichergestellt werden, dass die Risiken für Arbeitnehmer aufgrund einer Exposition gegenüber Chemikalien am Arbeitsplatz wirksam kontrolliert werden, gegebenenfalls auch durch die Festlegung neuer EU-Grenzwerte oder die Überarbeitung bestehender Grenzwerte.

In diesem Sinne beabsichtigt die Kommission, bei Bedarf Änderungen der geltenden Grenzwerte für Asbest und Blei sowie die Festlegung eines neuen Arbeitsplatzgrenzwerts für Diisocyanate vorzuschlagen.

---

<sup>10</sup> Bei diesen Stoffen werden zwei Wirkungsarten unterschieden: Auswirkungen auf die Sexualfunktion und Fruchtbarkeit und Auswirkungen auf die Entwicklung des Fötus oder der Nachkommen (Entwicklungsschädigung). Beide Arten erfordern u. U. eine unterschiedliche Behandlung bei der wissenschaftlichen Bewertung ihrer gesundheitlichen Auswirkungen, was in der Praxis zu unterschiedlichen Risikomanagementmaßnahmen am Arbeitsplatz führen kann.

<sup>11</sup> <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/094387fb-da9a-11e9-9c4e-01aa75ed71a1>

Zudem hat die Kommission kürzlich eine Studie in Auftrag gegeben, in der einschlägige Informationen über die Exposition und die damit verbundenen gesundheitlichen, sozioökonomischen und ökologischen Auswirkungen für die drei Stoffgruppen gesammelt werden, die Gegenstand dieser Konsultation sind.<sup>12</sup>

## **2. DERZEITIGER RECHTSRAHMEN FÜR SICHERHEIT UND GESUNDHEITSSCHUTZ AM ARBEITSPLATZ**

Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zählen zu den wichtigsten Prioritäten der EU im Sozialbereich. Artikel 153 AEUV bildet die wichtigste Grundlage für die Politik im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer, wobei Mindestvorschriften erlassen werden können, um den Schutz der Arbeitnehmer zu verbessern.

Die Rahmenrichtlinie (89/391/EWG) hat einen breiten Anwendungsbereich und legt Grundsätze für die Einführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer fest. Diese Grundsätze werden in Einzelrichtlinien weiterentwickelt, in denen z. B. sektorübergreifend Bestimmungen über die Exposition von Arbeitnehmern gegenüber gefährlichen Chemikalien festgelegt werden.

Der Schutz der Arbeitnehmer vor der Exposition gegenüber Karzinogenen und anderen gefährlichen Stoffen ist eine der Hauptprioritäten dieser Kommission.

In den letzten vier Jahren hat die Kommission vier Überarbeitungen der Richtlinie über Karzinogene und Mutagene<sup>13</sup> ~~erfolgreich~~-vorgeschlagen. Diese vier Überarbeitungen, die 29 Stoffe betreffen, werden die Arbeitsbedingungen von rund 40 Millionen Arbeitnehmern verbessern und dazu beitragen, das Leben von mehr als 100 000 Arbeitnehmern in den nächsten 50 Jahren zu retten.

Darüber hinaus wurden im Rahmen der Richtlinie über chemische Arbeitsstoffe zwei weitere Listen von Arbeitsplatz-Richtgrenzwerten (die vierte und fünfte Liste) angenommen, in denen für 41 gefährliche Stoffe neue Grenzwerte festgelegt oder bestehende überarbeitet wurden.

Ferner hat die Kommission gemeinsam mit Partnern wie Business Europe, dem EGB, den Behörden der Mitgliedstaaten und der EU-OSHA den EU-weiten Fahrplan zur Krebsbekämpfung<sup>14</sup> unterzeichnet. Ihr gemeinsames Ziel ist die Förderung eines besseren Schutzes der Arbeitnehmer vor Krebs, indem Unternehmen und Arbeitnehmern Beispiele für praktische Lösungen zur Kontrolle der Risiken am Arbeitsplatz an die Hand gegeben werden.

### **2.1 ASBEST**

Die Unionsmaßnahmen zum Schutz der Arbeitnehmer vor den spezifischen Risiken im Zusammenhang mit der Exposition gegenüber chemischen Arbeitsstoffen am Arbeitsplatz und im Zusammenhang mit der Asbestexposition am Arbeitsplatz reichen weit zurück.

---

<sup>12</sup> <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:200093-2020:TEXT:DE:HTML&tabId=0>

<sup>13</sup> 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 (ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 50).

<sup>14</sup> <https://roadmaponcarcinogens.eu/about/the-roadmap/>

Zuerst verabschiedete der Rat die Richtlinie 83/477/EWG<sup>15</sup> (die zweite Einzelrichtlinie im Sinne von Artikel 8 der Richtlinie 80/1107/EG), die mehrfach in wesentlichen Punkten geändert wurde. Die jüngste kodifizierte Fassung ist die Richtlinie 2009/148/EG („Asbest-Richtlinie“).

Der geltende verbindliche Arbeitsplatzgrenzwert für Asbest beträgt 0,1 Fasern/cm<sup>3</sup>, berechnet als gewichteter Mittelwert für einen Referenzzeitraum von acht Stunden (TWA). Asbest ist ein äußerst gefährliches Karzinogen. Asbestfasern sind sehr widerstandsfähig und das Einatmen von Asbeststaub kann zu Asbestose, Mesotheliom, Lungen-, Kehlkopf- und Eierstockkrebs und anderen nicht bösartigen Funktionsstörungen der Lunge und der Pleura führen, einschließlich Pleuraplaques, Pleuraverdickungen und gutartigen Pleuraergüssen.

Asbest wurde weltweit in Gebäuden und anderen Materialien in vielen Bereichen unseres täglichen Lebens eingesetzt. Obwohl dieser Stoff – ein wichtiges Berufskarzinogen – in der EU generell nicht mehr verwendet wird, stellt er aufgrund seines Vorhandenseins in vielen älteren Gebäuden, die in den kommenden Jahren wahrscheinlich renoviert, umgebaut oder abgerissen werden, ein erhebliches Altlastenproblem dar. Bei diesen Arbeiten besteht für die Arbeitnehmer ein potenzielles Risiko einer Asbestexposition, weshalb sie kontrolliert von entsprechend geschulten Arbeitnehmern und unter direkter Aufsicht der verantwortlichen Arbeitgeber durchgeführt werden müssen.

Der Umgang mit Asbest in Gebäuden und dessen sichere Beseitigung ist derzeit ein wichtiges Thema, nicht nur im Rahmen der Maßnahmen der Union in Bezug auf die Prävention und den Schutz der Arbeitnehmer, sondern auch aufgrund der EU-weiten Notwendigkeit, die Wärmedämmung von Gebäuden zu verbessern und Energieeinsparungen zu ermöglichen. Dies steht im Einklang mit dem im europäischen Grünen Deal formulierten Ziel, Europa bis 2050 zum ersten klimaneutralen Kontinent zu machen, und insbesondere mit den Zielen der Initiative „Renovierungswelle“. Die Gewährleistung hoher Gesundheits- und Umweltschutznormen, einschließlich der Beseitigung von und des Schutzes vor schädlichen Stoffen wie Asbest, ist eines der Grundprinzipien der Initiative „Renovierungswelle“.<sup>16</sup>

In seiner Entschließung vom 14. März 2013<sup>17</sup> zu asbestbedingten Gefährdungen der Gesundheit am Arbeitsplatz forderte das Europäische Parlament die Kommission auf, Untersuchungen durchzuführen, um den geltenden Grenzwert für Asbestfasern unter Berücksichtigung der wissenschaftlichen Erkenntnisse zu überprüfen. Auch der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat in seiner im vergangenen Jahr verabschiedeten Initiativstellungnahme „Arbeiten mit Asbest bei der energetischen Gebäudesanierung“<sup>18</sup> dieselbe Forderung gestellt.

## 2.2 BLEI UND DIISOCYANATE

Im Jahr 1998 verabschiedete der Rat die Richtlinie über chemische Arbeitsstoffe, eine Einzelrichtlinie auf der Grundlage der Rahmenrichtlinie, in der Mindestanforderungen für den

---

<sup>15</sup> Richtlinie 83/477/EWG des Rates vom 19. September 1983 über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Asbest am Arbeitsplatz (ABl. L 263 vom 24.9.1983, S. 25).

<sup>16</sup> COM(2020) 662 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1606118819340&uri=CELEX%3A52020DC0662>

<sup>17</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. März 2013 zu asbestbedingten Gefährdungen der Gesundheit am Arbeitsplatz und Aussichten auf Beseitigung von sämtlichem noch vorhandenen Asbest (ABl. C 36 vom 29.1.2016, S. 102).

<sup>18</sup> EWSA, verabschiedet am 15. Mai 2019.

Schutz der Arbeitnehmer vor der Gefährdung ihrer Sicherheit und Gesundheit durch die Auswirkungen chemischer Arbeitsstoffe bei der Arbeit festgelegt sind.

Sowohl Blei und seine Verbindungen als auch Diisocyanate fallen in den Anwendungsbereich der Richtlinie über chemische Arbeitsstoffe.

Der in den Anhängen I und II der Richtlinie über chemische Arbeitsstoffe festgelegte EU-weit verbindliche Arbeitsplatzgrenzwert und der biologische Grenzwert (BGW) für Blei betragen derzeit 0,15 mg Blei/m<sup>3</sup> bzw. 70 µg Blei/100 ml Blut. Darüber hinaus wird in Anhang II der Richtlinie über chemische Arbeitsstoffe eine medizinische Überwachung nach den im Anhang festgelegten Kriterien vorgeschrieben. Derzeit gibt es im Rahmen der Richtlinie über chemische Arbeitsstoffe keinen EU-Arbeitsplatzgrenzwert für Diisocyanate.

Aufgrund der allgemein anerkannten Toxizität von Blei und seinen Verbindungen, einschließlich der Auswirkungen auf die Sexualfunktion und Fruchtbarkeit, die Entwicklung des Fötus oder der Nachkommen und anderer gesundheitsschädlicher Auswirkungen, gibt es auf nationaler, EU- und globaler Ebene umfangreiche gesetzliche Regelungen. Dies spiegelt sich in der großen Zahl spezifischer Unionsrechtsakte wider, die im Rahmen der REACH-Verordnung<sup>19</sup> erlassen wurden und die Verwendung von Blei und Bleiverbindungen beschränken.

Diese Stoffe werden jedoch nach wie vor in einer Vielzahl von Anwendungen eingesetzt, und Arbeitnehmer können bei Tätigkeiten wie Renovierung, Abfallsammlung, Recycling und Sanierung mit Blei in Berührung kommen. 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 sowie die Herstellung von Bleiglas und Keramik. Weitere industrielle Anwendungen sind Gießereien und die Herstellung von Erzeugnissen aus Bleilegierungen sowie die Herstellung und Verwendung von Pigmenten für Farben und Kunststoffe. Neben diesen Anwendungen kann es auf einer späteren Stufe der Produktkette, und wenn die Gegenstände und Materialien zu Abfall werden, zu einer Exposition kommen. Beispiele für nachgelagerte Bereiche sind Farben, die Jagd, Arbeiten mit Bleimetall, Abbruch-, Reparatur- und Schrottmanagement, sonstige Abfallbewirtschaftung und Bodensanierung, Labors und andere Sektoren.

Diisocyanate werden häufig bei der Herstellung von Polyurethanschaumstoffen, Kunststoffen, Beschichtungen, Lacken, Zweikomponenten-Farben und Klebstoffen eingesetzt und sind eine bekannte Ursache für Berufsasthma.

Berufsasthma ist eine allergische Reaktion, die bei manchen Menschen auftreten kann, wenn sie am Arbeitsplatz Stoffen wie Isocyanaten, Mehl- oder Holzstaub ausgesetzt sind. Diese Stoffe werden als „Inhalationsallergene“ oder Asthmagene bezeichnet und sind auch Hautallergene. Sie können bei Menschen zu einer Veränderung der Atemwege führen, die als „Überempfindlichkeit“ bekannt ist. Sobald die Lunge überempfindlich wird, kann eine weitere Exposition gegenüber der Substanz, selbst bei recht niedrigen Konzentrationen, einen Anfall auslösen.

---

<sup>19</sup> Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH) (ABl. L 396 vom 30.12.2006, S. 1).

Eine Sensibilisierung der Atemwege kann sowohl durch Hautkontakt als auch durch Inhalation ausgelöst werden. Bei der Handhabung von Diisocyanaten kann es fast immer zu einer dermalen Exposition kommen, selbst bei einer minimalen Konzentration in der Luft.

### **2.3 EINBEZIEHUNG RELEVANTER INTERESSENTRÄGER**

Bei der Ausarbeitung einer Gesetzesinitiative zur Festlegung neuer oder überarbeiteter Arbeitsplatzgrenzwerte für Chemikalien holt die Kommission den Rat des dreigliedrigen Beratenden Ausschusses für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz (ACSH) ein. Stellungnahmen des ACSH stellen dabei ein wesentliches Element dar, da sie die wissenschaftliche Bewertung des Ausschusses für Risikobewertung (RAC) der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA) sowie Durchführbarkeits- und sozioökonomische Faktoren berücksichtigen. Diese dreigliedrige Konsultation zwischen den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern spielt eine Schlüsselrolle, wenn es darum geht, den EU-Rechtsrahmen für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zukunftssicher zu machen und für eine ordnungsgemäße Einhaltung und Durchsetzung zu sorgen.

Gemäß Artikel 154 Absatz 2 AEUV konsultiert die Kommission die Sozialpartner, um ihre Ansichten zur möglichen Ausrichtung von EU-Maßnahmen einzuholen, die darauf abzielen, den Schutz der Arbeitnehmer vor Risiken im Zusammenhang mit der Exposition gegenüber gefährlichen Chemikalien am Arbeitsplatz durch Änderung der Richtlinie über chemische Arbeitsstoffe und der Asbest-Richtlinie weiter zu verbessern.

### **3. PROBLEME BEIM DERZEITIGEN RECHTSRAHMEN**

Alle Mitgliedstaaten haben der Kommission mitgeteilt, welche nationalen Rechtsvorschriften sie zur Umsetzung der Richtlinie 98/24/EG des Rates und der Richtlinie 2009/148/EG des Europäischen Parlaments und des Rates erlassen haben.

Gemäß Artikel 17a der Rahmenrichtlinie legen die Mitgliedstaaten der Kommission alle fünf Jahre einen Bericht über die praktische Durchführung der Rahmenrichtlinie und ihrer Einzelrichtlinien vor. Artikel 22 der Asbest-Richtlinie sieht eine entsprechende Bestimmung vor.

#### **3.1 ASBEST**

Auf der Grundlage der Informationen, die die Mitgliedstaaten in ihren nationalen Durchführungsberichten über die Bestimmungen zum Schutz der Arbeitnehmer vor Asbest vorgelegt haben, sowie der Ex-post-Bewertung der Asbest-Richtlinie<sup>20</sup> und anderer einschlägiger verfügbarer Informationen können die nachstehenden Schlussfolgerungen gezogen werden.

- In der gesamten EU gibt es an vergleichbaren Arbeitsplätzen deutliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei den geltenden Grenzwerten.
- Einige Mitgliedstaaten haben strengere Maßnahmen in Bezug auf eine Bestandsaufnahme und den Umgang mit Asbest erlassen, und zwar die verpflichtende Feststellung des

---

<sup>20</sup> SWD(2017) 10 final vom 10.1.2017.

Vorhandenseins von Asbest in Gebäuden sowie die Anwendung spezifischer Überwachungsmaßnahmen, insbesondere für abgebautes Material.

- In anderen Mitgliedstaaten gilt ein strengerer Grenzwert für den Schutz von Arbeitnehmern, die am Arbeitsplatz Asbest ausgesetzt sind (0,01 Fasern/cm<sup>3</sup>, während der derzeitige Wert in der Richtlinie 0,1 Fasern/cm<sup>3</sup> beträgt).
- In einigen Mitgliedstaaten wurden auf Basis einer wissenschaftlichen Bewertung der Gesundheitsrisiken zusätzliche Maßnahmen eingeführt, wie z. B. zusätzliche Abbruchvorschriften oder die Anforderung eines eigenen Berichts bei gefährlichen Asbestereignissen.

Aus der Schlussfolgerung der Ex-post-Bewertung<sup>21</sup> geht hervor, dass angesichts des wissenschaftlichen Fortschritts und zur Erhöhung der künftigen Wirksamkeit der Richtlinie niedrigere Expositionsgrenzwerte in der Richtlinie in Betracht gezogen werden sollten, wobei die Konsultation eines wissenschaftlichen Ausschusses zu diesem Thema der erste wichtige Schritt sein sollte.

Die Notwendigkeit einer Aktualisierung der Richtlinie wurde auch von der dreigliedrigen ACSH-Arbeitsgruppe „Chemische Stoffe“<sup>22</sup>, in der die wichtigsten Interessenträger im Bereich des Arbeitnehmerschutzes vertreten sind, durch die Aufnahme von Asbest in ihre Prioritätenliste der Karzinogene anerkannt, für die Maßnahmen auf EU-Ebene erforderlich sind.

### 3.2 BLEI UND DIISOCYANATE

Für Blei und Bleiverbindungen gelten in einigen EU-Mitgliedstaaten niedrigere Arbeitsplatzgrenzwerte als jene in der Richtlinie über chemische Arbeitsstoffe und zusätzliche Grenzwerte für Kurzzeitexposition (STEL).

Das Fehlen eines Arbeitsplatzgrenzwerts für Diisocyanate auf EU-Ebene hat zu unterschiedlichen Grenzwerten in den Mitgliedstaaten geführt.<sup>23</sup>

Die Ergebnisse der Ex-post-Bewertung machen deutlich, dass Werte für weitere Stoffe festgelegt oder überarbeitet werden müssen, um chemische Risiken künftig besser bewältigen zu können.

Die dreigliedrige Arbeitsgruppe „Chemische Stoffe“ hat auch Blei und Diisocyanate als prioritäre Stoffe eingestuft, für die Grenzwerte festgelegt oder überarbeitet werden müssen.

Unterschiedliche Grenzwerte in den Mitgliedstaaten können außerdem zu Verzerrungen im Binnenmarkt führen.

---

<sup>21</sup> SWD(2017) 10 final vom 10.1.2017.

<sup>22</sup> Arbeitsgruppe „Chemische Stoffe am Arbeitsplatz“, Beratender Ausschuss für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, Oktober 2018.

<sup>23</sup> ECHA Scientific report for evaluation of limit values for di-isocyanates at the workplace, 17. Dezember 2019: [https://echa.europa.eu/de/oels-prev-pc-on-oel-recommendation/-/substance-rev/24106/term?viewsubstances\\_WAR\\_echarevsubstanceportlet\\_SEARCH\\_CRITERIA\\_EC\\_NUMBER=-&viewsubstances\\_WAR\\_echarevsubstanceportlet\\_DISS=true](https://echa.europa.eu/de/oels-prev-pc-on-oel-recommendation/-/substance-rev/24106/term?viewsubstances_WAR_echarevsubstanceportlet_SEARCH_CRITERIA_EC_NUMBER=-&viewsubstances_WAR_echarevsubstanceportlet_DISS=true)

## 4. RECHTSINSTRUMENTE

Nach Artikel 153 AEUV kann die Union im Bereich der Verbesserung der Arbeitsumwelt zum Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer tätig werden.

### 4.1 ASBEST

Für Asbest ist die Asbest-Richtlinie das wichtigste Rechtsinstrument zur Gewährleistung des Schutzes der Arbeitnehmer vor Risiken im Zusammenhang mit dem Karzinogen Asbest.

Das Ziel der Asbest-Richtlinie ist der Schutz der Arbeitnehmer vor Gefahren für ihre Gesundheit, einschließlich der Verhütung von Risiken, die durch eine Asbestexposition bei der Arbeit entstehen oder entstehen können. In der Richtlinie sind Grenzwerte für diese Exposition und andere spezifische Anforderungen festgelegt. Die Mitgliedstaaten müssen einen entsprechenden nationalen Grenzwert festlegen, den sie nur unterschreiten dürfen (d. h. höherer Schutz); sie dürfen aber keinen höheren Wert als den EU-Wert festlegen.

Mit dieser Richtlinie wird den Arbeitgebern eine Reihe von Verpflichtungen auferlegt. Dazu gehören:

- Beurteilung des wahrscheinlichen Gefährdungsrisikos durch Asbeststaub. Das Risiko muss basierend auf einer repräsentativen Probenahme beurteilt werden, um die Art und das Ausmaß der Gefährdung der einzelnen Arbeitnehmer zu ermitteln. Vor Beginn der Arbeiten müssen die Arbeitgeber der zuständigen Behörde des betreffenden EU-Landes Folgendes mitteilen:
  - Lage der Arbeitsstätte und Anzahl der betroffenen Arbeitnehmer;
  - Asbestarten und -mengen;
  - geplante Tätigkeiten sowie Verfahren und Dauer der Arbeiten;
  - Maßnahmen zur Begrenzung der Asbestexposition.
- Ergreifung der erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass eine Exposition der Arbeitnehmer gegenüber einer solchen Gefährdung vermieden wird, indem spezifische Maßnahmen für die Beurteilung und Überwachung des Gesundheitszustands für jeden exponierten Arbeitnehmer festgelegt werden und bei der Behandlung und Entsorgung von Materialien, die bei Abbruch- und Asbestsanierungsarbeiten anfallen, Schutzmaßnahmen ergriffen werden. Dazu müssen alle Arbeitnehmer, die Asbeststaub oder Staub von asbesthaltigen Materialien ausgesetzt sind oder ausgesetzt sein können, eine regelmäßige und kostenlose angemessene Unterweisung erhalten.

Da die Verwendung von Asbest in der EU verboten ist<sup>24</sup>, ist Hauptexpositionsquelle Asbest, der sich bereits vor Ort befindet, vor allem in Gebäuden und anderen Bauwerken.

### 4.2 BLEI UND DIISOCYANATE

Das wichtigste Rechtsinstrument zur Gewährleistung des Schutzes der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch Blei und Bleiverbindungen sowie durch Diisocyanate ist die Richtlinie über chemische Arbeitsstoffe. In dieser Richtlinie werden Mindestvorschriften zum Schutz der Arbeitnehmer vor Risiken für ihre Sicherheit und Gesundheit festgelegt, die sich aus den

---

<sup>24</sup> Anhang XVII Punkt 6 der REACH-Verordnung zu Asbestfasern (ABl. L 396 vom 30.12.2006, S. 220).

Auswirkungen von chemischen Arbeitsstoffen am Arbeitsplatz oder infolge von Tätigkeiten, bei denen chemische Arbeitsstoffe eingesetzt werden, ergeben oder ergeben können.

In der Richtlinie ist festgelegt, dass im Falle einer Exposition gegenüber chemischen Arbeitsstoffen das Risiko für die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer ermittelt werden muss, um Vorbeugungsmaßnahmen zur Beseitigung der Risiken oder zu ihrer Verringerung auf ein Mindestmaß zu bewerten und festzulegen.

Gemäß dieser Richtlinie sollte der Arbeitgeber alle durch das Vorhandensein gefährlicher chemischer Arbeitsstoffe am Arbeitsplatz entstehenden Risiken für die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer bewerten, um die erforderlichen Vorbeugungs- und Schutzmaßnahmen zu ergreifen, d. h. durch Ersetzen eines Stoffs durch einen weniger gefährlichen oder ungefährlichen. Ist die Beseitigung oder Substitution technisch nicht möglich, muss der Arbeitgeber die Exposition durch die Anwendung von Schutz- und Vorbeugungsmaßnahmen so weit wie technisch möglich verringern.

Darüber hinaus sieht die Richtlinie eine Reihe spezifischer Vorbeugungs- und Schutzmaßnahmen vor, die vom Arbeitgeber zu ergreifen sind, wenn sich das Risiko aufgrund der Art der Tätigkeit nicht durch Substitution ausschalten lässt, u. a.:

- Gestaltung geeigneter Arbeitsverfahren und technischer Steuerungseinrichtungen sowie Verwendung geeigneter Arbeitsmittel und Materialien, um die Freisetzung gefährlicher chemischer Arbeitsstoffe, die für die Sicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz ein Risiko darstellen können, möglichst gering zu halten;
- Durchführung kollektiver Schutzmaßnahmen an der Gefahrenquelle, wie z. B. angemessene Be- und Entlüftung und geeignete organisatorische Maßnahmen;
- sofern eine Exposition nicht mit anderen Mitteln verhütet werden kann, Durchführung von individuellen Schutzmaßnahmen, einschließlich persönlicher Schutzausrüstung.

Darüber hinaus fördert die 2006 verabschiedete REACH-Verordnung, die unbeschadet der EU-Rechtsvorschriften über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz gilt, den Schutz der Arbeitnehmer vor der Exposition gegenüber gefährlichen Chemikalien und stärkt ihn erheblich. Die REACH-Verordnung ist für den Arbeitnehmerschutz in Bezug auf einige im Rahmen dieser Anhörung behandelten Chemikalien oder Stoffe von Bedeutung.

So wird beispielsweise in bestimmten Situationen der Schutz der Arbeitnehmer durch die Einführung von Beschränkungen im Rahmen von REACH weiter verbessert. Im konkreten Fall von Diisocyanaten wurde kürzlich eine Verordnung der Kommission zur Änderung von Anhang XVII der REACH-Verordnung und Festlegung detaillierter Schulungsanforderungen für Arbeitnehmer angenommen.<sup>25</sup> Diese Anforderungen ergänzen die allgemeinen Anforderungen an die Schulung von Arbeitnehmern im Rahmen der EU-Rechtsvorschriften über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz.

Eine weitere in den jeweiligen Richtlinien festgelegte Verpflichtung für Arbeitgeber besteht darin, dafür zu sorgen, dass Arbeitsplatzgrenzwerte und der für Blei festgelegte biologische Grenzwert eingehalten werden, d. h. nicht überschritten werden.

---

<sup>25</sup> Verordnung (EU) 2020/1149 der Kommission vom 3. August 2020 zur Änderung von Anhang XVII der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH) hinsichtlich Diisocyanaten (ABl. L 252 vom 4.8.2020, S. 24).

Für Stoffe, für die in der Richtlinie über chemische Arbeitsstoffe verbindliche Arbeitsplatzgrenzwerte und biologische Grenzwerte festgelegt sind, müssen die Mitgliedstaaten einen entsprechenden nationalen Grenzwert festlegen, von dem sie nur nach unten abweichen dürfen (d. h. höherer Schutz); sie dürfen aber keinen höheren Wert als den EU-Wert festlegen.

Unter Berücksichtigung der oben dargelegten Aspekte – insbesondere der neuen wissenschaftlichen und technischen Entwicklungen – und des Kontextes müssen die Grenzwerte für Asbest und Blei überarbeitet und ein neuer Grenzwert für Diisocyanate festgelegt werden.

## **5. DIE BEDEUTUNG EINER UNIONSMAßNAHME – EU-MEHRWERT UND MÖGLICHER ANSATZ AUF UNIONSEBENE**

Berufskrebs verursacht enorme Kosten für Gesellschaft und Unternehmen. Laut einer Studie über die Kosten von Berufskrebs in der EU belaufen sich diese auf 270-610 Mrd. EUR pro Jahr, was 1,8-4,1 % des Bruttoinlandsprodukts der Europäischen Union entspricht.<sup>26</sup> Dabei geht es nicht nur um Kosten im Zusammenhang mit der medizinischen Behandlung, sondern auch um monetäre Verluste während der Dauer der medizinischen Behandlung, einschließlich Produktivitätsverlusten aufgrund des Fernbleibens vom Arbeitsplatz oder einer Einschränkung bei anderen üblichen Tätigkeiten und Produktivitätsverlusten durch vorzeitigen Tod, sowie um menschliche Kosten.

Außerdem wurde in den Schlussfolgerungen des Rates zur besseren Umsetzung des Arbeitsschutzes in der EU<sup>27</sup> unterstrichen, dass zur Verbesserung der Rechtsvorschriften für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz mit hoher Priorität daran gearbeitet werden müsse, weitere Karzinogene und Mutagene am Arbeitsplatz zu ermitteln und entsprechende Arbeitsplatzgrenzwerte für sie festzulegen. Auch der dreigliedrige ACSH hat sich eindeutig für die Festlegung von Arbeitsplatzgrenzwerten für gefährliche Stoffe ausgesprochen.<sup>28</sup>

Angesichts der jüngsten Erkenntnisse und wissenschaftlichen Entwicklungen, die seit der letzten Überarbeitung zu erheblichen Veränderungen geführt haben, muss vor allem der geltende Grenzwert für Asbest aktualisiert werden. Dies war auch eine der Schlussfolgerungen in der Ex-post-Bewertung der Asbest-Richtlinie.<sup>29</sup>

Es gibt erkennbare Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf Arbeitsplatzgrenzwerte für einige Stoffe, was bedeutet, dass es unterschiedliche Schutzniveaus für die europäischen Arbeitnehmer gibt.

Die Lücken im EU-Recht und die Unterschiede in den nationalen Rechtsvorschriften legen nahe, dass Maßnahmen auf EU-Ebene in Erwägung gezogen werden sollten, um ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld für Millionen von Arbeitnehmern in der EU zu gewährleisten.

---

<sup>26</sup> Europäisches Gewerkschaftsinstitut (ETUI) – The Cost of Occupational Cancer in the EU-28. Final Report, November 2017.

<sup>27</sup>Schlussfolgerungen des Rates vom 5. Dezember 2019 „Ein neuer strategischer Rahmen der EU für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz: bessere Umsetzung des Arbeitsschutzes in der EU <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14630-2019-INIT/de/pdf>

<sup>28</sup> Stellungnahme des Beratenden Ausschusses für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz „Towards better health and safety in the workplace – Opinion on Future Priorities of EU OSH Policy“, Dok. 1048/19, angenommen am 4.6.2019.

<sup>29</sup> SWD(2017) 10 final vom 10.1.2017.

In Anbetracht des Subsidiaritätsprinzips und im Hinblick auf die Gewährleistung eines einheitlichen und kohärenten Mindestschutzniveaus, das den neuesten wissenschaftlichen Erkenntnissen entspricht, beabsichtigt die Kommission, einen verbindlichen Arbeitsplatzgrenzwert für Diisocyanate auf der Grundlage von Informationen über die Zahl der exponierten Arbeitnehmer, die Art der Exposition, die wissenschaftlichen Erkenntnisse, den technischen Fortschritt, die sozioökonomischen Auswirkungen und die bestehenden nationalen Arbeitsplatzgrenzwerte vorzuschlagen. Ferner beabsichtigt sie, geeignete überarbeitete Grenzwerte für Asbest (Richtlinie 2009/148/EG) und Blei (Anhänge I und II der Richtlinie 98/24/EWG) vorzuschlagen, die den neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen, dem technischen Fortschritt und Veränderungen in der Arbeitswelt Rechnung tragen.

Diese Initiative steht im Einklang mit dem „Europäischen Plan zur Krebsbekämpfung“ – einer der wichtigsten gesundheitspolitischen Prioritäten dieser Kommission.

Alle verfügbaren Instrumente, einschließlich der REACH-Verordnung, müssen zur Bekämpfung von Berufskrebs eingesetzt werden. Dadurch werden Komplementarität, Effizienz und Kohärenz der verschiedenen Initiativen für einen besseren Arbeitnehmerschutz gewährleistet.

## **6. ZIEL DER ANHÖRUNG**

Gemäß Artikel 154 Absatz 2 AEUV muss die Kommission vor Unterbreitung von Vorschlägen im Bereich der Sozialpolitik die Sozialpartner zur Notwendigkeit und möglichen Ausrichtung einer Unionsmaßnahme anhören.

Die Kommission wird die von den Sozialpartnern vorgebrachten Ansichten prüfen. Kommt die Kommission nach Prüfung dieser Ansichten zu dem Schluss, dass eine Maßnahme auf EU-Ebene nötig ist, leitet sie gemäß Artikel 154 Absatz 3 AEUV eine zweite Phase der Anhörung der Sozialpartner zum geplanten Inhalt eines Maßnahmenvorschlags ein.

Vor diesem Hintergrund werden die Sozialpartner gebeten, in dieser ersten Phase folgende Fragen zu beantworten:

- (1) Sind Sie mit den oben 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?
- (4) Würden Sie die Einleitung eines Dialogs gemäß Artikel 155 AEUV über eines der Themen im Rahmen dieser Anhörung in Erwägung ziehen?