



REACH-Kongress 2021: Schwerpunkt REACH und Arbeitsschutz

baua: Bericht

A. Reihlen
D. Jepsen
O. Wirth

REACH-Kongress 2021: Schwerpunkt REACH und Arbeitsschutz

1. Auflage 2021
Dortmund

Diese Veröffentlichung ist eine Dokumentation anlässlich des 5. Deutschen REACH-Kongress, der am 21. und 22. April 2021 stattfand. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Zitiervorschlag:

Reihlen, Antonia; Jepsen, Dirk; Wirth, Olaf, 2021. REACH-Kongress 2021: Schwerpunkt REACH und Arbeitsschutz. Dortmund: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin. baa: Bericht.

Autorinnen/Autoren: Antonia Reihlen, Dirk Jepsen, Olaf Wirth
ÖKOPOOL GmbH, Institut für Ökologie und Politik
Nernstweg 32–34, 22765 Hamburg

Titelfoto: Smederevac/iStock.com

Umschlaggestaltung: Susanne Graul
Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin

Herausgeber: Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA)
Friedrich-Henkel-Weg 1 – 25, 44149 Dortmund
Postanschrift: Postfach 17 02 02, 44061 Dortmund
Telefon 0231 9071-2071
Telefax 0231 9071-2070
E-Mail info-zentrum@buaa.bund.de
Internet www.buaa.de

Die Inhalte der Publikation wurden mit größter Sorgfalt erstellt und entsprechen dem aktuellen Stand der Wissenschaft. Für die Richtigkeit, Vollständigkeit und Aktualität der Inhalte übernimmt die BAuA jedoch keine Gewähr.

Nachdruck und sonstige Wiedergabe sowie Veröffentlichung, auch auszugsweise, nur mit vorheriger Zustimmung der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin.



doi:10.21934/baa:bericht20210913 (online)

www.buaa.de/dok/8863758

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Kurzreferat	6
Abstract	9
1 Einleitung	12
2 Chemikalienregulierung und Arbeitsschutz auf EU-Ebene.....	13
2.1 Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit: Blick in die Zukunft der Chemikalienregulierung	13
2.2 Die Sicht der EU-Kommission, wie die Chemikaliengesetzgebung den Arbeitsschutz unterstützen kann.....	13
2.3 REACH Review: Potenziale an der Schnittstelle REACH und Arbeitsschutz	14
2.4 Aktuelle Entwicklungen im chemikalienbezogenen Arbeitsschutz	15
2.5 Diskussion und Umfrage zum regulatorischen Rahmen	16
3 Kommunikation und Informationsfluss in der Lieferkette	20
3.1 Das erweiterte Sicherheitsdatenblatt unter REACH und die Gefährdungsbeurteilung im Arbeitsschutz - Erfahrungen aus einem VCI- Experten-Workshop	20
3.2 Diskussion	21
4 Das Zulassungsverfahren unter REACH	24
4.1 Die Zulassung als Abwägungsentscheidung: Erfahrungen aus dem REACH-Regelungsausschuss	24
4.2 Verbesserung des Arbeitsschutzes durch das Zulassungsverfahren	25
4.3 Technische Lösung zur Risikominderung in der Chrom(VI) Verwendung	25
4.4 Aktuelle Entwicklungen der Analyse der Alternativen im Zulassungsverfahren im SEAC.....	26
4.5 Diskussion	26
5 Beschränkungen unter REACH.....	30
5.1 Beschränkungen unter REACH mit Arbeitsschutzinhalten	30
5.2 Das Konzept der Diisocyanatbeschränkung	31
5.3 Umsetzung der Diisocyanatbeschränkung	32
5.4 Standardarbeitsanweisungen zum Training der Arbeitnehmer für den Umgang mit Diisocyanaten.....	32
5.5 Kohortenstudie: Evaluation der Diisocyanatbeschränkung.....	33
5.6 Diskussion	34
6 Vollzug arbeitsschutzrelevanter Regelungen unter REACH.....	36
6.1 Bericht des Forums zum Zusammenspiel REACH und Arbeitsschutz.....	36
6.2 Notwendigkeit eines effektiven REACH Vollzuges	36
6.3 Diskussion	37

7	REACH-Instrumente für einen besseren Schutz von Mensch und Umwelt.....	39
7.1	Aktuelle und zukünftige regulatorische Schwerpunkte aus Sicht der Bundesstelle für Chemikalien	39
7.2	Auskunftspflicht für SVHC in Erzeugnissen: AskREACH.....	39
7.3	Aktuelle Herausforderungen für den Verbraucherschutz unter REACH ..	40
7.4	Diskussion	42
8	Abschluss	43
	Abbildungsverzeichnis	44
	Abkürzungsverzeichnis	45

REACH-Kongress 2021: Schwerpunkte REACH und Arbeitsschutz

Kurzreferat

Der 5. Deutsche REACH-Kongress fand am 21. und 22. April 2021 als Hybrid-Konferenz mit Sendeort in der Stahlhalle der Deutschen Arbeitsschutzausstellung (DASA) in Dortmund statt. Der Kongress wurde vom Fachbereich 4 der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) unter der Schirmherrschaft und mit Finanzierung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Nukleare Sicherheit (BMU) ausgerichtet. Die Vorträge und Hintergrundmaterialien des Kongresses stehen auf der Internetseite der BAuA zum Download bereit¹.

Aufgrund des Hybridcharakters der Konferenz mit Simultanübersetzung konnten in diesem Jahr auch vermehrt Interessierte aus dem nicht-deutschsprachigen Raum teilnehmen: Insgesamt über 1000 Personen aus Deutschland, der EU und dem Nicht-EU Ausland haben den Livestream des Kongresses verfolgt und über ein Online-Tool mit Fragen und Kommentaren zum Kongress beigetragen.

Der 5. Deutsche REACH-Kongress stand unter dem Schwerpunktthema REACH und Arbeitsschutz. Zudem nahmen die Ziele und geplanten Maßnahmen der Europäischen Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit in vielen Vorträgen und Diskussionen eine hervorgehobene Position ein. Das Programm begann mit einem einleitenden Block zum aktuellen politischen Rahmen auf EU-Ebene, in dem insbesondere die Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit und die Überprüfung der REACH-Verordnung vorgestellt und in Bezug auf den Arbeitsschutz diskutiert wurden. Es folgten drei Themenblöcke, in denen die Wirkung der Vorgaben von REACH-Verfahren auf den Arbeitsschutz erörtert wurden: die Kommunikation in der Lieferkette, das Zulassungsverfahren und das Beschränkungsverfahren. In einem weiteren thematischen Block wurden Aspekte der (gemeinsamen) Überwachung der Vorgaben aus dem Arbeitsschutz und dem Chemikalienrecht vorgestellt. Der Kongress endete mit einem Ausblick auf geplante Aktivitäten in Deutschland und auf EU-Ebene (neuer Rahmen für den Arbeitsschutz).

Beim REACH-Kongress wurde deutlich, dass es diverse Schnittstellen zwischen REACH und dem Arbeitsschutz gibt. Hiervon sind der Informationsfluss, zum Beispiel durch das Sicherheitsdatenblatt, sowie die Regulierung von Risiken durch Tätigkeiten mit Stoffen und Gemischen anhand der Verfahren der Zulassung und der Beschränkung zentral. Alle Schnittstellen zwischen den Rechtsbereichen bilden auch Schnittstellen für die Überwachung.

Das erweiterte Sicherheitsdatenblatt kann ein Anlass dafür sein, dass sich Akteure beider Rechtsbereiche zusammensetzen und über Tätigkeiten mit Stoffen und Gemischen sprechen. Dies allein kann bereits die Erstellung von Gefährdungsbeurteilungen und Expositionsszenarien verbessern und das gegenseitige Verständnis für die spezifischen Fragestellungen aus den jeweils anderen Perspektiven fördern. Da Expositionsszenarien allerdings meistens generisch

¹ <https://www.baua.de/DE/Angebote/Veranstaltungen/Dokumentationen/Gefahrstoffe/REACH-Kongress-2021.html>

sind, können die spezifische Situation am Arbeitsplatz in der Regel nicht im Detail abbilden. Die Informationen im Sicherheitsdatenblatt könnten im Arbeitsschutz besser genutzt werden, wenn Doppelungen vermieden und konkrete und konsistente Hinweise zu den Bedingungen am Arbeitsplatz gegeben würden. Zudem sollten die Möglichkeiten verbessert werden, die Prozesskategorien in den Expositionsszenarien den Tätigkeiten am Arbeitsplatz zuzuordnen.

Das REACH-Zulassungsverfahren kann durch verschiedene Mechanismen die chemikalienbedingten Risiken am Arbeitsplatz verringern, zum Beispiel indem sie die Substitution von Stoffen auf der Kandidatenliste bzw. zulassungspflichtigen Stoffen fördert oder die Aufmerksamkeit für Risiken in deren Verwendung erhöht. Zudem können während der Antragstellung für eine Zulassung die Anwendungsbedingungen und Risikomanagementmaßnahmen bei der Verwendung von besonders besorgniserregenden Stoffen (substances of very high concern, SVHC) überprüft und ggf. angepasst werden, wodurch sich die Exposition am Arbeitsplatz bereits in der Antragstellung verringern kann. Während der Überprüfung von Zulassungsanträgen können, meist durch den Ausschuss für Risikobewertung (RAC), weitere Verbesserungen im Risikomanagement vorgeschlagen werden. Außerdem können Monitoring- und Berichtsanforderungen in den Auflagen der Zulassung die Datenlage über den Umgang und die Exposition mit SVHCs verbessern. Die Zulassung wird Substitutionen voraussichtlich noch stärker vorantreiben, da zukünftig immer dann Substitutionspläne vorzulegen sind, wenn es sog. generelle Alternativen gibt, die bei Mitbewerbern oder in anderen Verwendungen bereits funktionieren. Die wachsende Bedeutung von Substitutionsplänen ist Ergebnis eines Gerichtsurteils zur Zulassung von Bleichromaten und der Tatsache, dass die EU-Kommission diese nun verstärkt fordert.

Das Beschränkungsverfahren kann ebenfalls auf verschiedene Weise die chemikalienbedingten Risiken am Arbeitsplatz verringern. Zu den Möglichkeiten des Verfahrens zählen: Das Verbot von Stoffen, die Begrenzung der Konzentration von Stoffen in Gemischen und Erzeugnissen sowie Vorgaben für harmonisierte, organisatorische oder technische Maßnahmen am Arbeitsplatz. Zwei neue Typen von Beschränkungen wurden in der näheren Vergangenheit erlassen: Beschränkungen, die harmonisierte Grenzwerte in Verbindung mit technischen und organisatorischen Maßnahmen festlegen und Beschränkungen, die regelmäßige Trainingsmaßnahmen vor der Verwendung eines Stoffes verbindlich vorschreiben und die Inverkehrbringer der Produkte verpflichten, diese Trainingsmaßnahmen durchzuführen. Die von Deutschland eingebrachte Beschränkung für Diisocyanate, die neben den Beschäftigten auch Selbstständige und Bystander adressiert, fordert harmonisierte Trainingsmaßnahmen (2. neuer Beschränkungstyp) und wurde beim REACH-Kongress vorgestellt und vertieft diskutiert.

Im Vollzug zeigen sich die Schnittstellen von REACH und Arbeitsschutz in einem erhöhten Abstimmungs- und Kooperationsbedarf zwischen den zuständigen Behörden. In vielen Bundesländern gibt es bereits solche Kooperation und teilweise auch gemeinsamen Zuständigkeiten, z. B. für das erweiterte Sicherheitsdatenblatt. Die teilweise vage formulierten Zulassungsbedingungen sind eine Herausforderung für den Vollzug, da unklar ist, wie diese überwacht werden können.

Die EU-Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit und die Erarbeitung eines neuen strategischen Rahmens für den Arbeitsschutz bieten neue Möglichkeiten, das Schutzniveau am Arbeitsplatz (und für Umwelt und Verbraucher) zu erhöhen, die

Schnittstellen zwischen REACH und Arbeitsschutz auszubauen und Synergien in den Verfahren und zwischen den Gremien zu schaffen. Die Chemikalienstrategie soll unter anderem die Quantität und die Qualität von Informationen über Stoffe, ihre Eigenschaften und Verwendungen verbessern sowie die Regulierung von chemikalienbedingten Risiken effizienter und schneller machen. Beim REACH-Kongress äußerten verschiedene Akteure den Wunsch nach vermehrter Transparenz, Kooperation und Kohärenz der (Anpassungen oder Erarbeitung neuer) Regelungen in beiden Bereichen.

Die Frage des „richtigen“ Regelungsortes für Maßnahmen im Arbeitsschutz wurde beim REACH-Kongress sowohl im Zusammenhang mit der Zulassung als auch der Beschränkung von Stoffen diskutiert. Nach Meinung vieler Akteure sind zurzeit die Instrumente unter REACH schneller und effizienter als die Regelungen im Arbeitsschutz. Allerdings waren auch viele Akteure der Meinung, dass die Expertise aus dem Arbeitsschutz noch nicht ausreichend in die Verfahren einbezogen wird.

Insgesamt konnten viele Schnittstellen zwischen REACH und dem Arbeitsschutz angesprochen und diskutiert werden. Überwiegend wurde der Einfluss von REACH auf den Arbeitsschutz positiv gesehen.

Schlagwörter:

REACH-Revision, Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit, Zulassungsverfahren, Beschränkungsverfahren, Sicherheitsdatenblatt

REACH Congress 2021: Focus on REACH and Occupational Safety and Health

Abstract

The 5th German REACH Congress took place on 21 and 22 April 2021, as a hybrid conference with a broadcast venue in the Steel Hall of the German Occupational Safety and Health Exhibition (DASA) in Dortmund. The congress was organised by Division 4 of the Federal Institute for Occupational Safety and Health (BAuA) under the auspices and with funding from the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (BMU). The presentations and background materials of the conference are available for download on the BAuA website².

Due to the hybrid nature and the simultaneous translation of the conference, more interested parties from non-German-speaking countries were able to attend this year: A total of over 1000 people from Germany, the EU and non-EU countries followed the live stream of the congress and contributed to the discussions with questions and comments via an online tool.

The 5th German REACH Congress focused on REACH and occupational health and safety. In addition, the goals and planned measures of the European Chemicals Strategy for Sustainability took a prominent position in many presentations and discussions. The programme began with an introductory session on the current political framework at EU level, in which the Chemicals Strategy for Sustainability and the review of the REACH Regulation were presented and discussed in relation to occupational safety and health. This was followed by three sessions in which REACH procedures were discussed in terms of their impact on occupational health and safety: communication in the supply chain, the authorisation procedure, and the restriction procedure. In another session, aspects of the (joint) enforcement of the requirements from occupational health and safety and chemicals legislation were presented. The congress ended with an outlook on planned activities in Germany and at EU level (new framework for occupational safety and health).

At the REACH Congress it was evident that there are various interfaces between REACH and occupational health and safety (OSH), of which the flow of information, for example through the safety data sheet, as well as the regulation of risks from activities with substances and mixtures by means of the authorisation and the restriction procedure are central. All interfaces are also relevant for the enforcement.

The extended safety data sheet can be an occasion for actors from both regulatory areas to sit down and talk about activities with substances and mixtures. This in itself can improve the preparation of risk assessments and exposure scenarios and promote mutual understanding of the specific issues from each other's perspectives. However, exposure scenarios are mostly generic and usually cannot reflect the specific situation at the workplace in detail. The usability of the information in the safety data sheet could be further improved by avoiding duplication, providing concrete and consistent

² <https://www.baua.de/DE/Angebote/Veranstaltungen/Dokumentationen/Gefahrstoffe/REACH-Kongress-2021.html>

guidance and improving the possibilities to assign process categories in exposure scenarios to workplace activities.

The REACH authorisation process reduces chemicals-related risks in the workplace through various mechanisms, including increased attention to and substitution of substances on the REACH candidate list or substances subject to authorisation. In addition, during the application for authorisation, the conditions of use and risk management measures for the use of substances of very high concern (SVHC) are reviewed and, if necessary, adapted, thereby reducing occupational exposure already during the application stage for authorisation.

During reviews of authorisation applications, further improvements on the conditions of use may be suggested by the Risk Assessment Committee (RAC). Furthermore, monitoring and reporting requirements in the conditions that may be included in authorisation decisions improve the data situation on (exposure to) SVHCs (substances of very high concern). In the future, substitution in the context of authorisation will be promoted even more by means of the substitution plans, which must be submitted if there are so-called "general alternatives", i.e., alternatives that already work for competitors or in other uses. The growing importance of substitution plans is the result of a court ruling on the authorisation of lead chromates.

The restriction procedure offers various possibilities to improve the situation at the workplace as well. These include: the prohibition of substances, the limitation of the concentration of substances in mixtures and articles, and specifications for harmonised, organisational, or technical measures at the workplace. Two new types of restrictions have been adopted in the recent past: Restrictions that set harmonised limit values in combination with technical and organisational measures and restrictions that make it mandatory to carry out harmonised training measures before using a substance. The diisocyanates restriction introduced by Germany requires harmonised training measures (2nd new type of restriction) and was presented and discussed in depth at the REACH Congress.

The interfaces between REACH and occupational health and safety are reflected in an increased need for coordination and cooperation between the relevant enforcement authorities. In many countries, there is already such cooperation and partly also joint responsibilities, e.g., for the extended safety data sheet. The partly vaguely formulated authorisation conditions are a challenge for enforcement, as it is unclear how these can be controlled.

The EU Chemicals Strategy for Sustainability and the development of a new Strategic Framework for Occupational Safety and Health offer new opportunities to increase the level of protection in the workplace (and for the environment and consumers), to develop the interfaces between REACH and occupational safety and health, and to create synergies in procedures and bodies. Among other things, the chemicals strategy aims to improve the quantity and quality of information on the properties and uses of substances, and to make the regulation of chemicals-related risks more efficient and faster. All stakeholders express a desire for transparency, cooperation, and coherence in adjusting existing or developing new regulations in both areas.

The discussion about the "right" place of regulation took place at the REACH Congress in the context of both authorisation and restriction of substances. In the opinion of many stakeholders, the instruments under REACH are currently faster and more efficient

than the regulations in occupational health and safety. However, many stakeholders were also of the opinion that the expertise from occupational safety and health is not yet sufficiently included in the procedures.

Overall, many interfaces between REACH and OSH were addressed and discussed. The influence of REACH on occupational safety and health was predominantly seen as positive.

Keywords:

REACH Revision, Chemical Strategy for Sustainability, Authorization procedure, Restriction procedure, Safety data sheet

1 Einleitung

Seit 2012 findet alle zwei Jahre der nationale REACH-Kongress in Deutschland statt. Der REACH-Kongress wird vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) jeweils in Zusammenarbeit mit einer der an der REACH-Umsetzung beteiligten Bundesoberbehörden³ ausgerichtet. Der Kongress soll den Informations- und Meinungsaustausch der nationalen Stakeholder über die REACH-Verordnung und ihre Umsetzung fördern und den nationalen Behörden Orientierung für die Arbeit auf EU-Ebene geben.

Der hier dokumentierte 5. Deutsche REACH-Kongress fand am 21. und 22. April 2021 statt und wurde von der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) ausgerichtet. Aufgrund der COVID19-Pandemie wurde der Kongress erstmals als Hybrid-Veranstaltung durchgeführt. Die Online-Teilnahme sowie die Simultanübersetzung ins Englische ermöglichte es erstmalig auch Interessierten aus anderen Ländern an der Veranstaltung teilzunehmen. Insgesamt haben über 1000 Personen den Livestream aus der Stahlhalle in der Deutschen Arbeitsschutzausstellung in Dortmund, dem Sendeort des Kongresses, angesehen. Über ein Online-Tool konnten Fragen an die Referentinnen und Referenten gestellt und an Umfragen zu den diskutierten Themen teilgenommen werden. Die Ergebnisse der Umfragen sind in den Text dieser Dokumentation integriert.

Der REACH-Kongress hatte als Schwerpunktthema die Schnittstelle zwischen dem Chemikalienrecht (REACH) und den Arbeitsschutzregelungen. In den Vorträgen wurde dargestellt, wie die Kommunikation in der Lieferkette, das Beschränkungsverfahren und das Zulassungsverfahren sich auf den Arbeitsschutz auswirken (können), und wie Informationen aus dem Arbeitsschutz unter REACH verwendet werden (können). Zu Beginn und am Ende der Konferenz wurde der Blick geweitet und aktuelle Entwicklungen auf EU-Ebene im Bereich der Chemikalienpolitik und des Arbeitsschutzes vorgestellt und diskutiert.

Diese Dokumentation fasst die Inhalte der Vorträge des REACH-Kongresses zusammen, präsentiert die Ergebnisse der Befragungen und dokumentiert die Fragen und Antworten sowie Diskussionen, die am Ende der thematischen Blöcke geführt wurden. Diese Dokumentation orientiert sich am Verlauf der Veranstaltung. Die freigegebenen Vorträge sind auf der Internetseite der BAuA⁴ verfügbar.

³ Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA), Umweltbundesamt (UBA) und Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)

⁴ <https://www.baua.de/DE/Angebote/Veranstaltungen/Dokumentationen/Gefahrstoffe/REACH-Kongress-2021.html>

2 Chemikalienregulierung und Arbeitsschutz auf EU-Ebene

2.1 Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit: Blick in die Zukunft der Chemikalienregulierung

Herr Vorwerk (BMU) erläuterte wesentliche Eckpunkte der Europäischen Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit (Chemicals Strategy for Sustainability, CSS), die als Teil des EU Green Deals zu einer nachhaltigen, klimaneutralen und kreislaufforientierten Wirtschaft beitragen soll. Zu den Zielen der Strategie gehören Schadstofffreiheit und die Vermeidung chronisch toxischer Chemikalien sowie die Förderung von Innovationen, die sich am Konzept des safe-and-sustainable-by-design ausrichten. Mehr als 50 Maßnahmen u. a. in den Bereichen Rechtssetzung, Forschungsförderung, und internationale Politik sollen zur Erreichung dieser Ziele beitragen.

Auf die breite Unterstützung durch die Mitgliedstaaten in den Ratsschlussfolgerungen vom 15. März 2021 wies Herr Vorwerk ergänzend hin.

Die folgenden Kernaktivitäten der Chemikalienstrategie im regulatorischen Bereich hob Herr Vorwerk hervor:

- Ausweitung des generischen Ansatzes für das Risikomanagement auf weitere Verwendungen und weitere Stoffgruppen
- Entwicklung einer Definition von gesellschaftlich notwendigen Verwendungen (essential uses)
- Berücksichtigung von Kombinationswirkungen von Chemikalien in Risikobewertungen durch einen Faktor (Mixture Assessment Factor (MAF))
- Einführung neuer Gefahrenklassen in der CLP-Verordnung für endokrine Disruptoren, persistente, bioakkumulierbare und toxische (PBT)/sehr persistente, sehr bioakkumulierbare (vPvB) Stoffe sowie (sehr) persistente und (sehr) mobile Stoffe (PMT/vPvM)
- Integration der Kriterien für PMT und vPvM-Stoffe unter REACH Art. 57 (SVHC-Kriterien).

Der Zeitplan der EU-Kommission für die Umsetzung der Strategie umfasst mehrere Jahre. Daher rief Herr Vorwerk dazu auf, sich proaktiv an der Diskussion zur Konkretisierung der Maßnahmen zu beteiligen. In der Zwischenzeit sei es wichtig, die bestehenden Instrumente weiterhin bestmöglich zu nutzen, um aktuelle Herausforderungen der Chemikaliensicherheit zu bewältigen.

2.2 Die Sicht der EU-Kommission, wie die Chemikaliengesetzgebung den Arbeitsschutz unterstützen kann

Im Vortrag von Frau Schütte (EU-Kommission, Generaldirektorat Umwelt) wurde deutlich, dass Chemikalien- und Arbeitsschutzrecht gemeinsam den Rahmen für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz bilden: REACH und die CLP-Verordnung liefern die Informationen, welche für die Maßnahmen im Arbeitsschutz notwendig sind.

Frau Schütte stellte verschiedene Aspekte der Chemikalienstrategie vor, die Auswirkungen auf die Informationslage im Arbeitsschutz haben werden, insbesondere die geplante Ausweitung von REACH-Registrierungsanforderungen auf Polymere sowie für Stoffe, die in niedrigen Volumina registriert werden, die neuen Gefahrenkategorien in der CLP-Verordnung für endokrine Disruptoren und PBT-Stoffe sowie die Überprüfung der Anforderungen für die Kommunikation in der Lieferkette mittels erweitertem Sicherheitsdatenblatt. Auch eine Überarbeitung des Beschränkungs- und Zulassungsprozesses sei zu erwarten, einschließlich der Ausweitung des generischen Ansatzes zum Risikomanagement auf Produkte für professionelle Anwender.

Frau Schütte schloss ihren Vortrag mit dem Hinweis darauf, dass für das Management von Risiken am Arbeitsplatz sowohl REACH als auch die Arbeitsschutzgesetzgebung genutzt werden können und fallweise zu prüfen sei, welches Regelwerk die spezifische Problemstellung am besten adressieren kann.

2.3 REACH Review: Potenziale an der Schnittstelle REACH und Arbeitsschutz

Herr Villwock (Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)), ging in seinem Vortrag darauf ein, wie sich die Umsetzung der im Rahmen des REACH-Review 2018 identifizierten Maßnahmen an der Schnittstelle zwischen REACH und Arbeitsschutz auf den Arbeitsschutz auswirken.

Dabei besteht aus Sicht des Arbeitsschutzes vor allem Verbesserungspotential bezüglich der Praxistauglichkeit der regulatorischen Instrumente. Vor allem das Maßnahmenpaket 12 „Schnittstellen zu bestehenden Arbeitsschutzregelungen gut gestalten“ ist für die Schnittstelle REACH und Arbeitsschutz von zentraler Bedeutung. Dabei soll das Maßnahmenpaket zur Verbesserung der Qualität von Sicherheitsdatenblättern für mehr Transparenz und Einheitlichkeit sorgen und die Sicherheitsdatenblätter für kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) verständlicher machen. Hierzu gehört auch die Formulierung von Mindestanforderungen an die Qualität von Expositionsszenarien für Stoffe und Gemische. Der unter REACH angestrebten Förderung der Substitution (von SVHCs) entspricht im Arbeitsschutz das STOP-Prinzip⁵. Das STOP-Prinzip ist die wichtigste Maßnahme im Bereich des Arbeitsschutzes bei Tätigkeiten mit Gefahrstoffen.

Beschränkungen unter REACH adressieren wichtige Anliegen des Arbeitsschutzes und geben wichtige Impulse, u. a. durch EU-weit harmonisierte Trainingsmaßnahmen. Schulung und Training sind wesentliche Instrumente des Arbeitsschutzes.

Die Einbeziehung der Expertise aus dem Arbeitsschutz in den Ausschuss für Risikobewertung (RAC) ist aus Sicht des Arbeitsschutzes wichtig. Um die beiden Regelungsbereiche Arbeitsschutz und REACH besser zu verzahnen und Synergien zu erzeugen, betonte Herr Villwock drei Aspekte:

⁵ Das STOP-Prinzip beschreibt die Hierarchie der Maßnahmen im Arbeitsschutz: Substitution > technische Maßnahmen > organisatorische Maßnahmen > persönliche Schutzausrüstung

- Der ACSH soll stärker aktiv in die Regelungsprozesse unter REACH eingebunden werden, z. B. durch Einbeziehung der Sozialpartner oder die Einbeziehung wissenschaftlicher Gutachten zu Regelungsvorhaben, die die Anforderungen des Arbeitsschutzrechts berücksichtigen.
- Es sollten auch gemeinsam Methoden zur Definition sicherer Expositionsniveaus (Grenzwerte) für Gefahrstoffe abgestimmt werden. Hier ist das in Deutschland eingeführte Risikokzept ein wichtiges Instrument, das sowohl bei den Arbeitsschutzregelungen, als auch unter REACH angewandt werden kann.
- Grenzwerte sind seit langem ein wichtiges Regelungsinstrument des Arbeitsschutzes. Wenn auch unter REACH Grenzwerte festgelegt werden sollen, ist es wichtig, klare Kriterien festzulegen, wann Grenzwerte in den Arbeitsschutzrichtlinien bzw. unter REACH festgelegt werden.

2.4 Aktuelle Entwicklungen im chemikalienbezogenen Arbeitsschutz

Frau Grevfors Ernoult (Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration, Referat für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz) stellte aktuelle Entwicklungen im chemikalienbezogenen Arbeitsschutz vor. Sie veranschaulichte die Relevanz des Themas mit aktuellen Zahlen zu Berufskrankheiten, bei denen Krebs mit 52% aller Fälle die Hauptursache für berufsbedingte Todesfälle ist (insgesamt mehr als 100.000 Todesfälle pro Jahr in der EU).

Frau Grevfors Ernoult wies darauf hin, dass der neue strategische Rahmen der EU für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2021-2027 auch einen Beitrag zur EU-Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit leistet, indem neue Arbeitsplatzgrenzwerte für besonders gesundheitsgefährdende Stoffe, darunter auch Karzinogene, abgeleitet werden. Derzeit wird an der Verschärfung der bestehenden Grenzwerte für Blei, Asbest und Diisocyanate gearbeitet. Der neue strategische Rahmen wurde im Aktionsplan der Europäischen Säule sozialer Rechte erwähnt und soll im Juni 2021 vorgestellt werden.

Der Prozess zur Ableitung von Grenzwerten für die berufliche Exposition besteht aus den folgenden Schritten

1. Auswahl der Stoffe für die wissenschaftliche Bewertung,
2. wissenschaftliche Empfehlung in Bezug auf die gesundheitlichen und sozio-ökonomischen Auswirkungen bestimmter chemischer Stoffe, auch für relevante Arbeitsplatzgrenzwerte,
3. Stellungnahme des Beratenden Ausschusses für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz (ACSH) auf der Grundlage eines Entwurfs einer Stellungnahme der Arbeitsgruppe Chemikalien (WPC) über Grenzwerte für die berufsbedingte Exposition für bestimmte Stoffe und unter Berücksichtigung von Fragen der Durchführbarkeit,
4. Entwicklung politischer Optionen in einer Folgenabschätzung durch die Europäische Kommission. Die Folgenabschätzung wird von der Kommission diskutiert und angenommen.
5. Ausarbeitung eines Legislativvorschlags, der in den Generaldirektionen der Kommission diskutiert wird.

6. Annahme und Veröffentlichung des Gesetzgebungsvorschlags durch die EU-Kommission
7. Prüfung und Verhandlungen zwischen Ministerrat und Europäischem Parlament und Veröffentlichung des entsprechenden Rechtsaktes (Änderung der Richtlinie über krebserzeugende und erbgutverändernde Stoffe).

Derzeit wird der Vorschlag zu Acrylnitril, Nickelverbindungen und Benzol (fast abgeschlossen) diskutiert und es laufen vorbereitende Arbeiten für neue Vorschläge zu Asbest, Blei und Diisocyanaten.

2.5 Diskussion und Umfrage zum regulatorischen Rahmen

In den Vorträgen wurde einvernehmlich verdeutlicht, dass REACH und die CLP – Verordnung zu Verbesserungen im Arbeitsschutz beigetragen haben und auch die EU-Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit positive Auswirkungen haben wird.

Dieses Meinungsbild und diese Erwartungen spiegeln sich auch in den Antworten zur ersten Frage an die Teilnehmenden, mit der diese gebeten wurden zu bewerten, wie sich REACH bzw. die Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit auf den Schutz der Beschäftigten vor Chemikalienrisiken auswirkt bzw. auswirken wird. Die Erwartungen an (weitere) Verbesserungen durch die Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit sind im Vergleich zu REACH etwas geringer.

Am ersten Konferenztag wurde die Umfrage von insgesamt 147 Personen beantwortet. Abbildung 1 zeigt, die Bewertung des Einflusses auf den Arbeitsschutz in Prozent der Antwortenden.

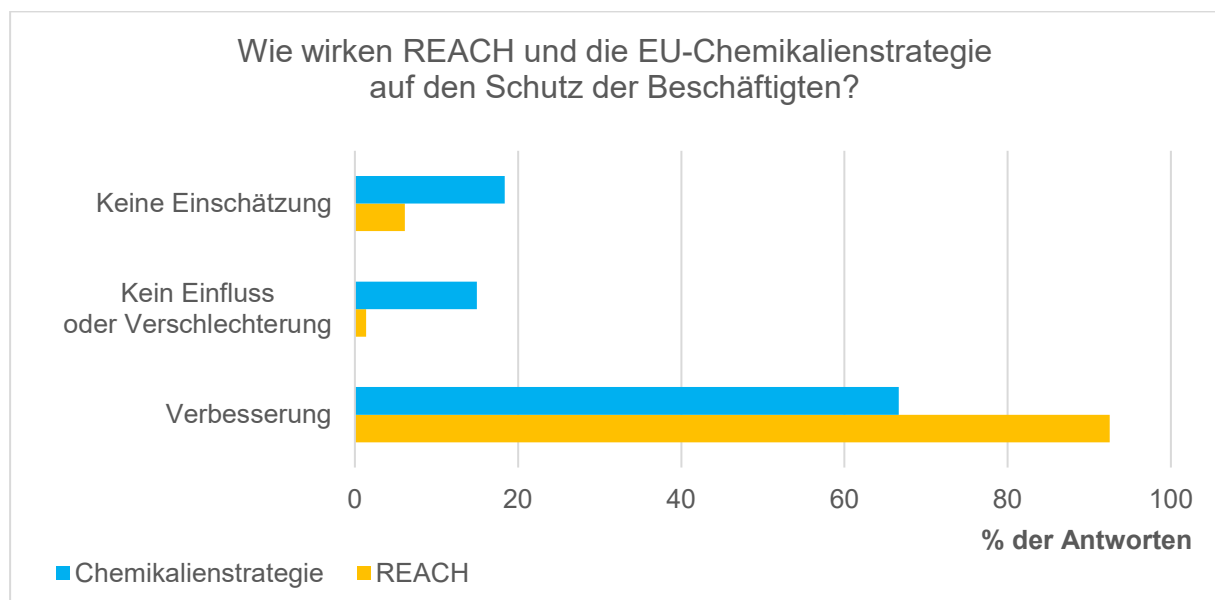


Abb. 1 Einschätzungen zur Unterstützung des Arbeitsschutzes durch REACH und die Chemikalienstrategie in Prozent der Antwortenden

Quelle: Befragung beim REACH-Kongress, eigene Darstellung. Antworten insgesamt: 147

Mit einer zweiten Frage wurde ein Meinungsbild darüber erzeugt, womit bzw. wie das Chemikalienrecht den Arbeitsschutz am besten unterstützen kann. Die Teilnehmenden bewerteten auf einer Skala von 1-10, wie stark der Arbeitsschutz durch

die Maßnahmen "Bereitstellung guter und umfangreicher Stoffinformationen", "Zulassungspflicht für gesundheitsgefährdende Stoffe" und "Vorgabe verbindlicher Grenzwerte im Rahmen von Beschränkungen in Kombination mit Bedingungen, wie diese einzuhalten sind" unterstützt wird. Ein hoher Wert drückt eine starke Unterstützung des Arbeitsschutzes durch ein Verfahren aus.

Die folgende Abbildung stellt dar, wie relevant die Unterstützung des Arbeitsschutzes durch die Antworten eingeschätzt wurde.

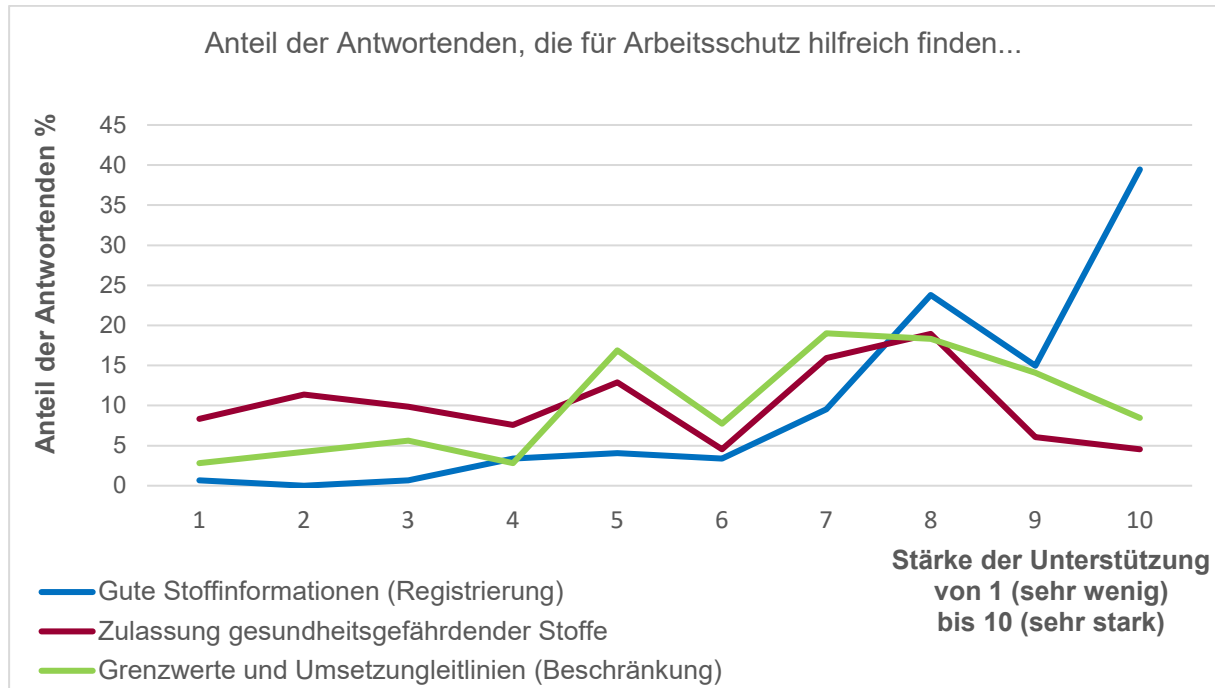


Abb. 2 Einschätzungen der Teilnehmenden über die Stärke des positiven Einflusses von drei REACH-Aspekten auf den Arbeitsschutz in Prozent der Antwortenden

Quelle: Befragung beim REACH-Kongress, eigene Darstellung. Antworten insgesamt: 147

Die Grafik zeigt, dass die meisten Antworten einen relativ starken positiven Einfluss der drei Aspekte auf den Arbeitsschutz sehen, wobei die Bereitstellung guter und umfassender Stoffinformationen als wesentlichster Beitrag gesehen wird und das Zulassungsverfahren eher als am wenigsten bedeutsam bewertet wird.

Auf eine Nachfrage in der Diskussion, wie und in welchem Umfang in der Chemikalienstrategie Kombinationseffekte von Mischungen berücksichtigt werden sollen wurde erläutert, dass sowohl Umwelt- als auch Gesundheitswirkungen betrachtet würden und die konkrete Umsetzung bisher noch ungeklärt sei.

Eine Nachfrage zum Prinzip „Ein Stoff – eine Bewertung“ (OSOA) wurde dahingehend beantwortet, dass die Stoffbewertungen für alle Gesetzgebungen, einschließlich z. B. der Lebensmittel- oder Pflanzenschutzgesetzgebung gelten sollen. Hier müssten zuvor regulatorische Hindernisse ausgeräumt werden.

Aus dem Kreis der Teilnehmenden wurde die Sorge geäußert, dass durch den Rückzug der ECHA aus den Aktivitäten zur Kommunikation in der Lieferkette diese Arbeiten nun weniger effektiv weitergeführt würden. In der Antwort wurde verdeutlicht, dass die Kommission lediglich die Arbeiten der ECHA priorisiert habe, um sicherzustellen, dass die Agentur ihre wichtigsten Pflichtaufgaben ausreichend schnell

bearbeiten kann. Das Thema Lieferkettenkommunikation sei lediglich verschoben und würde später wieder aufgenommen werden.

Auf verschiedene Fragen zur Funktion und Gestaltung des „essential use-Konzepts“ wurde geantwortet, dass Substitution zwar ein explizites Ziel der Chemikalienpolitik sei, problematische Stoffe aber wahrscheinlich auch in Zukunft für bestimmte Verwendungen gebraucht würden. Sowohl in der Zulassung von SVHCs als auch durch die geplante Neuausrichtung des Verfahrens zur Beschränkung - weg vom Einzelstoffansatz und Fokus auf spezifische Verwendungen hin zur Regulierung von Stoffgruppen insgesamt - sei es erforderlich, Ausnahmen für gesamtgesellschaftlich notwendige Verwendungen zu ermöglichen. Ein Beispiel für einen „essential use“ könnte der Einsatz einzelner per- und polyfluorierter Alkylverbindungen (PFAS) in Feuerlöschschäumen sein.

Das essential use-Konzept soll es ermöglichen darüber zu entscheiden, ob eine Verwendung essenziell ist oder nicht. Es wurde angemerkt, dass das Konzept so flexibel sein müsste, dass Verwendungen bezgl. ihrer gesellschaftlichen Notwendigkeit erneut bewertet werden können, z. B. wenn neue Alternativen für die Verwendung zur Verfügung stehen.

In weiteren Äußerungen zum „essential use“ wurde betont, dass das Konzept sicherstellen müsse, dass die europäische Wirtschaft nicht gegenüber Ökonomien in anderen Teilen der Welt benachteiligt wird, auch um keinen Verlust der Wettbewerbsfähigkeit oder eine Abwanderung von Industriebetrieben zu riskieren. Es wurde hervorgehoben, dass die Chemikalienstrategie viele internationale Aktivitäten vorsehe, um genau solche Wettbewerbsnachteile zu vermeiden und den Umwelt- und Gesundheitsschutz global voranzutreiben.

Weitere Bedenken von Teilnehmenden betrafen die Einführung neuer Gefahrenkategorien in der CLP-Verordnung vor bzw. unabhängig vom Global Harmonisierten System zur Einstufung und Kennzeichnung von Chemikalien (GHS). Dies könne die angestrebte globale Harmonisierung der Vorgaben gefährden. Hierauf wurde geantwortet, dass die Gefahrenklassen auch im GHS verankert werden sollen. Allerdings würde die EU mit der CLP-Verordnung beginnen, da die Umsetzung in der EU dann in kürzerer Zeit zu realisieren wäre.

In der Diskussion wurde gefragt, warum unter REACH überhaupt arbeitsschutzbezogene Regelungen getroffen werden, wenn es doch ein spezifisches Regelwerk zur Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz gibt, das auch chemikalienbezogene Aspekte berücksichtigt. Die Antworten unterstrichen, dass die bereits erfolgte Angleichung der Grenzwerte genau deshalb hilfreich sei, weil so inkonsistente Werte und das Vorhandensein von zwei Regelungsorten vermieden werden. Somit sei die Regelungssituation aus der Sicht der Anwender einfacher. Zudem vermeiden die Grenzwertsetzungen unter REACH und die arbeitsschutzbezogenen Beschränkungen Abweichungen in den nationalen Umsetzungen. Allerdings müssten die arbeitsschutzbezogenen Aktivitäten unter REACH die Expertise aus dem Arbeitsschutz stärker berücksichtigen, z. B. in der Besetzung relevanter Gremien durch Personen mit Arbeitsschutzexpertise und durch die Integration wissenschaftlicher Stellungnahmen des ACSH. Derzeit organisierten sich die Verfahren und Ausschüsse neu und es müsse beobachtet werden, wie sich dies auswirkt.

Zum neuen strategischen Rahmen für den Arbeitsschutz wurde erläutert, dass die Stakeholder in die Entwicklung der Strategie durch einen umfangreichen Konsultationsprozess eingebunden waren. Zudem arbeiteten die Sozialpartner im ACSH hierzu eng zusammen. Das Fachwissen aus OSHA, ECHA und den Vollzugsbehörden würde ebenfalls genutzt.

3 Kommunikation und Informationsfluss in der Lieferkette

3.1 Das erweiterte Sicherheitsdatenblatt unter REACH und die Gefährdungsbeurteilung im Arbeitsschutz - Erfahrungen aus einem VCI-Experten-Workshop

Im zweiten Block des REACH-Kongresses stellten Frau Hanschmidt (Verband der Chemischen Industrie (VCI)) und Herr Engel (BASF) Erkenntnisse zur Nutzung des erweiterten Sicherheitsdatenblatts für die Gefährdungsbeurteilung am Arbeitsplatz vor. Diese Erkenntnisse wurden aus einem Workshop und nachlaufenden Arbeiten gewonnen.

Ziel des Workshops mit Expertinnen und Experten aus den beiden Bereichen REACH und Arbeitsschutz/Gefahrstoffmanagement war zu ermitteln, inwieweit das erweiterte Sicherheitsdatenblatt nach REACH die für eine Gefährdungsbeurteilung benötigten Informationen in einer praktisch anwendbaren Form enthält und welche Verbesserungsmöglichkeiten bestehen. Drei konkrete Tätigkeiten wurden ausgewählt, für die erweiterte Sicherheitsdatenblätter der gehandhabten Chemikalien, Fotos der Arbeitsplätze/Tätigkeiten und Arbeitsplatz-/Tätigkeitsbeschreibungen vorlagen. In mehreren moderierten Arbeitsgruppenphasen erstellten die Expertinnen und Experten anhand von Leitfragen und den bereitgestellten Materialien eine Gefährdungsbeurteilung und bewerteten die Nützlichkeit der Informationen im erweiterten Sicherheitsdatenblatt.

Die Workshopteilnehmenden stellten fest, dass das erweiterte Sicherheitsdatenblatt grundsätzlich relevante Informationen für die Gefährdungsbeurteilung liefert. Ergänzend müssen Informationen aus der Praxis, wie z. B. konkrete Arbeitsabläufe oder technische Voraussetzungen vor Ort herangezogen werden. Bestimmte Angaben im Expositionsszenario wurden als zu wenig praxisnah bewertet und Vorschläge für Verbesserungen erarbeitet (z. B. Angabe von Durchbruchzeiten bzw. Schutzindex und Eigenschaften des Handschuhmaterials statt einer prozentualen Effizienzangabe). Die Vorschläge im Bericht geben Anregungen für eine bessere Zuordnung einer Tätigkeit am Arbeitsplatz zu einem Expositionsszenario bzw. einer Prozesskategorie (PROC) sowie die Platzierung und Formulierung geeigneter Risikomanagementmaßnahmen im erweiterten Sicherheitsdatenblatt, damit diese besser für den konkreten Arbeitsplatz nutzbar sind.

Die Ergebnisse des Workshops und der weiteren, nachlaufenden Arbeiten zu diesem Thema sind in einem Bericht zusammengefasst⁶. Der Bericht enthält u. a. eine Darstellung der Arbeitsschritte für die Gefährdungsbeurteilung, denen die Abschnitte im Sicherheitsdatenblatt und Expositionsszenario zugeordnet sind, die hierfür genutzt werden können. Zudem wird anhand der Struktur des erweiterten Sicherheitsdatenblattes gezeigt, für welche Schritte der Gefährdungsbeurteilung diese Informationen genutzt werden können.

⁶ Dieser Bericht ist noch nicht veröffentlicht.

Herr Engel erläuterte, dass die für den Arbeitsschutz wesentlichen Informationen hauptsächlich in den Abschnitten 2, 7 und 8 des Sicherheitsdatenblattes enthalten sind und dass das Expositionsszenario teilweise ergänzende Informationen enthalte. Lediglich praxisnahe Inhalte der Expositionsszenarien seien im betrieblichen Alltag hilfreich, d. h., wenn sie die Situation am Arbeitsplatz möglichst genau abbilden. Die allgemeinen Anforderungen an die Effektivität von Schutzmaßnahmen müssten z. B. in konkrete Vorgaben und die Sprache des Arbeitsschutzes übersetzt werden, die sich an der Maßnahmenhierarchie (STOP) orientieren müssen, also der Arbeitsschutzgesetzgebung nicht widersprechen. Doppelungen zwischen dem Hauptteil des Sicherheitsdatenblattes und den Expositionsszenarien sollten durch Verweise vermieden werden.

Die Arbeitgeber müssten in jedem Fall die Vorgaben zur Wirksamkeit der Risikomanagementmaßnahmen in den Expositionsszenarien mit den tatsächlichen Bedingungen vor Ort abgleichen, da kleine Unterschiede in der Auslegung von technischen Schutzmaßnahmen große Auswirkungen auf deren Wirksamkeit haben können, was am Beispiel einer lokalen Absaugung gezeigt wurde.

Eine zentrale Erkenntnis aus dem Projekt war, dass der Austausch innerhalb der Unternehmen zwischen REACH-Expertinnen und -Experten sowie Fachleuten aus dem Arbeitsschutz bzw. Gefahrstoffmanagement bereits von großem Wert ist und zu Verbesserungen führt. Auch der intensive Austausch entlang der Lieferketten wurde als wertvoll angesehen, um die Kompetenzen und das Verständnis für die jeweiligen Rahmenbedingungen und den Informationsbedarf besser zu verstehen.

Zum Abschluss plädierte Herr Engel dafür, dass Expositionsszenarien und Gefährdungsbeurteilungen wechselseitig anerkannt werden sollten: Liegt eine belastbare Gefährdungsbeurteilung vor, sollte das Expositionsszenario entweder als umgesetzt oder diese Beurteilung als gleichwertig zur Erstellung eines eigenen Expositionsszenarios des Anwenders angesehen werden, so dass entsprechende Anwenderpflichten unter REACH als erfüllt gelten auch wenn die Anwendungsbedingungen und Risikomanagementmaßnahmen des eSDBs von denen vor Ort abweichen. Andersherum könnte ein oder eine Kombination mehrerer geeigneter Expositionsszenarien als Dokumentation für eine Gefährdungsbeurteilung genutzt und anerkannt werden.

3.2 Diskussion

In der Diskussion wurde gefragt, wie Arbeitsschutzfachleute mit der Unterschiedlichkeit von Expositionsszenarien für gleiche Stoffe umgehen können, die sie von verschiedenen Lieferanten erhalten. Es wurde geraten zunächst zu prüfen, ob sich in den Expositionsszenarien lediglich die Wortwahl unterscheidet oder ob es substantielle Unterschiede gibt. Im ersten Fall gebe es dann keinen Widerspruch, im zweiten Fall wäre zu prüfen, welche Auswirkungen die Unterschiede hätten. Darüber sollte dann eine Kommunikation mit den jeweiligen Lieferanten begonnen werden.

Eine Person fragte nach Gute-Praxis-Beispielen für erweiterte Sicherheitsdatenblätter, um Orientierung zu den Qualitätsanforderungen zu bekommen. Es wurde auf die Beispiele für SDB von Stoffen und Gemischen auf den Internetseiten des VCI verwiesen. Zudem existieren Branchenlösungen für Expositionsszenarien für Gemische.

Die Möglichkeiten des Scaling von Expositionsszenarien wurden von einer anderen Person erfragt. Hierzu wurde ausgeführt, dass auf EU-Ebene kein Einvernehmen über das Verständnis zu den Regeln des Scaling erreicht wurde und es daher Unsicherheiten gibt, ob und in welchem Maße Expositionsszenarien angepasst werden dürfen. Dem entsprechend würde das Scaling nur sehr begrenzt angewendet.

In Analogie zu den Ausführungen von Frau Hanschmidt und Herrn Engel zeigte die Umfrage, dass die Informationen aus dem Sicherheitsdatenblatt grundsätzlich als hilfreich für den Arbeitsschutz angesehen werden und dass der Hauptteil des Sicherheitsdatenblattes von den Befragten etwas häufiger als hilfreich bewertet wird, als die Expositionsszenarien (s. Abbildung 3).

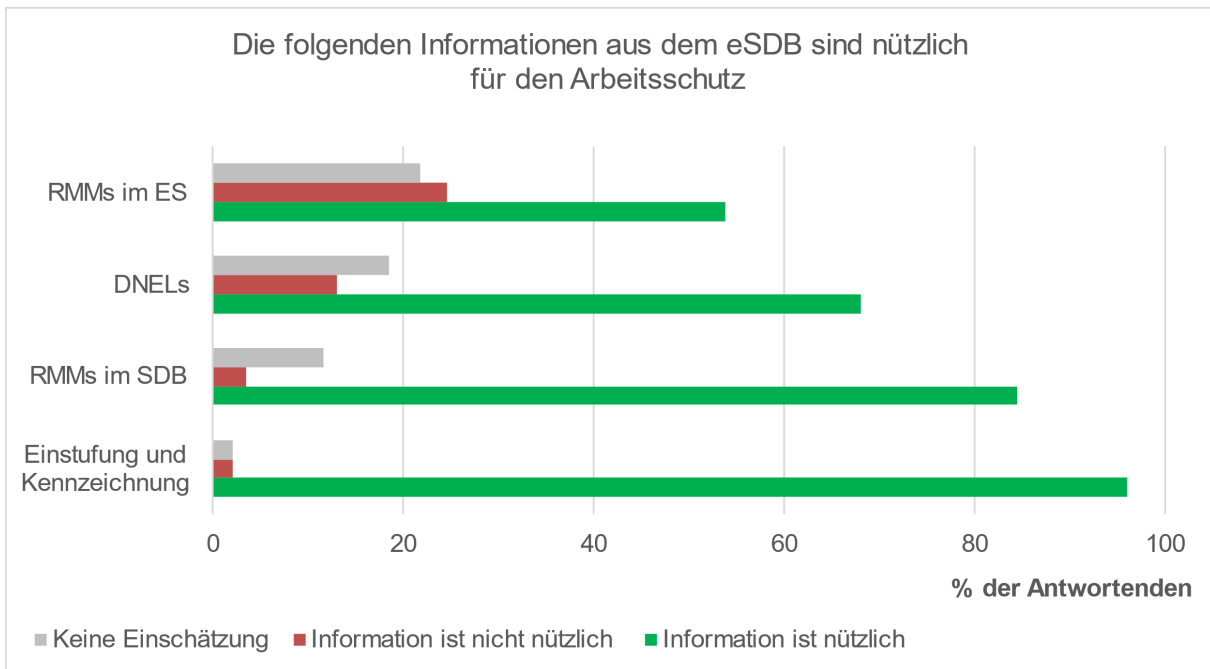


Abb. 3 Einschätzung zum Wert von REACH-Informationen im eSDB für den Arbeitsschutz in Prozent der Antwortenden

Quelle: Befragung beim REACH-Kongress, eigene Darstellung. Antworten insgesamt: 147

Bezüglich der Wünsche an die weitere Entwicklung des Informationsflusses in der Lieferkette, wurden die Teilnehmenden gefragt, wie sie zur Digitalisierung und (weitergehenden) Standardisierung des Formates von Expositionsszenarien stehen. 147 Personen haben die Frage beantwortet. In der Abbildung sind die Antworten in Prozent dargestellt.

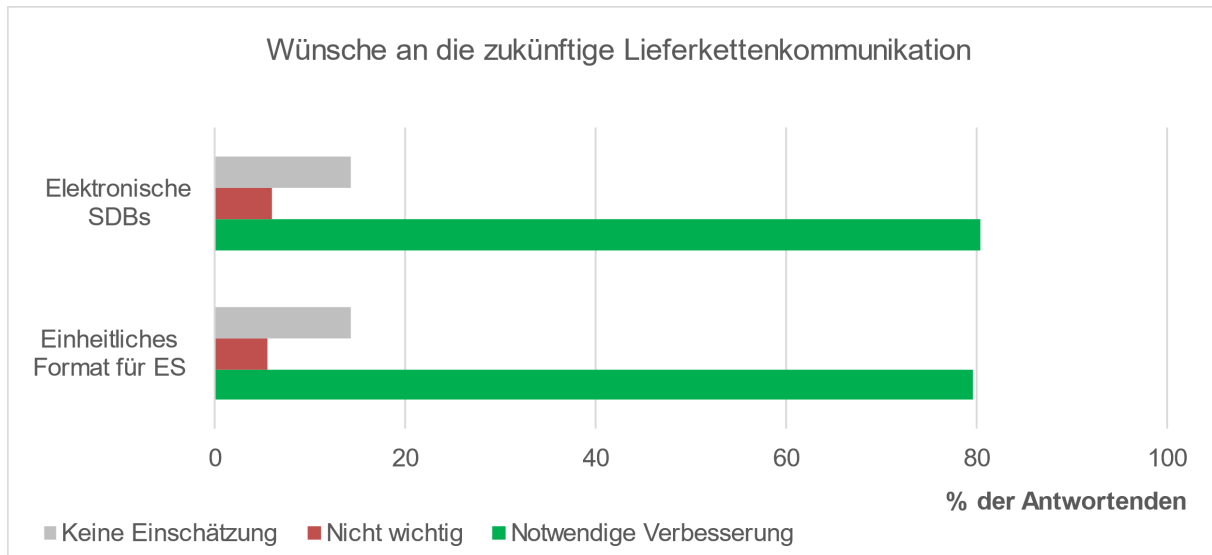


Abb. 4 Einschätzung zum Wert der REACH-Informationen im eSDB für den Arbeitsschutz in Prozent der Antwortenden

Quelle: Befragung beim REACH-Kongress, eigene Darstellung. Antworten insgesamt: 147

Die Antworten zeigen einen sehr deutlichen Wunsch nach einem digitalen Format der Sicherheitsdatenblätter und einer Standardisierung des Formates von Expositionsszenarien, um die Informationen einfacher zugänglich, handhabbar und erfassbar zu machen. Dies deckt sich auch mit den Aussagen der Vortragenden nach hilfreichen Verbesserungen.

4 Das Zulassungsverfahren unter REACH

4.1 Die Zulassung als Abwägungsentscheidung: Erfahrungen aus dem REACH-Regelungsausschuss

Herr Schwägler (BMU) berichtete von den Erfahrungen zum Zulassungsverfahren aus dem REACH-Regelungsausschuss. Die meisten im Regelungsausschuss diskutierten Zulassungsentscheidungen betreffen Stoffe ohne Schwellenwert, für die sowohl nachzuweisen ist, dass keine Alternativen verfügbar sind als auch, dass der sozio-ökonomische Nutzen die Risiken überwiegt. Während Ersteres eine technisch-wirtschaftliche Prüfung sei, müsse für Letzteres eine Güterabwägung erfolgen.

Herr Schwägler berichtete von zentralen Diskussionspunkten im Regelungsausschuss:

- Die Bewertung von Alternativen sowie Nutzen und Risiken einer Zulassung werden erschwert, wenn die beantragte Verwendung nicht eindeutig beschrieben ist.
- Wenn verschiedene Anwendungen in einem Zulassungsantrag gruppiert werden, ist die Diskussion erschwert, wenn sich die Verfügbarkeit von Alternativen, Kosten oder Nutzen unterscheiden und diese Unterschiede nicht klar herausgearbeitet sind.
- Die Zulassungsanträge enthalten oft zu wenig Information über die Risiken. Dies werde auch auf Nachfrage des RAC oft von den Antragstellern nicht nachgebessert. Die sich ergebenden Bewertungsunsicherheiten bestehen im Regelungsausschuss fort.
- Teilweise halten der RAC und/oder einzelne Mitgliedsstaaten die Risiken für inakzeptabel, was oft dazu führt, dass Auflagen für die Zulassung formuliert werden. Wenn der Einfluss der Auflagen auf die Risikohöhe eine weitere Unsicherheit in der Bewertung der tatsächlichen Risiken erzeugt, kann dies die Diskussion zu Zulassungsanträgen zusätzlich erschweren.
- Eine vollständige Nutzenbeschreibung ist hilfreich, damit der Regelungsausschuss eine umfassende Bewertung auf Basis der SEAC-Stellungnahme vornehmen kann.
- Sowohl die Auslegung, was für eine bestimmte Verwendung eine „Alternative“ ist, als auch der Mangel an Informationen, ob und für welche Verwendungen Alternativen verfügbar sind, führen zu Unklarheiten.

Aus diesen Erfahrungen ergibt sich, dass für eine schnelle Entscheidung über einen Antrag die abgedeckten Verwendungen präzise beschrieben werden sollten. Wenn Antragsteller mehrere Verwendungen gruppieren, sollten Unterschiede hinsichtlich Kosten, Nutzen und Alternativen klar herausgearbeitet werden. Zudem sollten Nachfragen des RAC und SEAC beantwortet und möglichst alle Alternativen geprüft werden, einschließlich solcher, die nur für Teilbereiche möglich sind. Ein Mangel an Informationen kann sowohl zu einer Verlängerung der Entscheidungsprozesse als auch zu verkürzten Überprüfungszeiträumen führen.

4.2 Verbesserung des Arbeitsschutzes durch das Zulassungsverfahren

Herr Schlüter (BAuA, FB4) stellte dar, wie das Zulassungsverfahren dazu beiträgt, chemikalienbezogene Risiken am Arbeitsplatz zu vermeiden oder zu verringern. Das Ziel des Zulassungsverfahrens, besonders besorgniserregender Stoffe durch (weniger bedenkliche) Stoffe oder Technologien zu substituieren stehe im Einklang mit der Maßnahmenhierarchie im Arbeitsschutz.

Die Aufnahme der aktuell 211 SVHC auf die Kandidatenliste habe die Aufmerksamkeit für diese Stoffe erhöht, was auch den Arbeitsschutz verbessert habe. Da lediglich für 28 der derzeit 43 Stoffe auf dem Anhang XIV mit überschrittenem Ablaufdatum Zulassungsanträge gestellt wurden, werden wahrscheinlich 15 Stoffe nicht mehr verwendet (keine Exposition am Arbeitsplatz). Zudem würden in etwa der Hälfte der genehmigten Zulassungsanträge entweder Schutzmaßnahmen oder Monitoringpflichten definiert, die das Schutzniveau und das Wissen über die Exposition am Arbeitsplatz erhöhen.

Herr Schlüter zeigte Beispiele dafür, dass bis zur Überprüfung von Zulassungen vielfach Substitution stattfindet. Zudem würden die Vorgaben für Schutzmaßnahmen konkretisiert bzw. angepasst und die Expositionsbewertung in den überarbeiteten Anträgen sei deutlich verbessert. Im geplanten, EU-weiten Überwachungsprojekte (REACH EN-Force 9) solle überprüft werden, ob zulassungspflichtige Stoffe auch ohne Zulassung auf den Markt gebracht werden und ob die Vorgaben aus den Zulassungen von den Anwendern umgesetzt werden.

4.3 Technische Lösung zur Risikominderung in der Chrom(VI) Verwendung

Herr Bloedhorn-Dausner (URSA Chemie GmbH) zeigte am Beispiel von Chromtrioxid, dass in Fällen, wo ein Ersatz von SVHC (noch) nicht möglich ist, technische Lösungen dazu beitragen können, die Chemikalienexposition der Beschäftigten signifikant zu mindern.

Chromtrioxid ist aufgrund seiner karzinogenen Wirkung als SVHC identifiziert und seine Verwendung ist zulassungspflichtig. Für verschiedene Verwendungen sind Zulassungen genehmigt worden, da keine angemessenen Alternativen zur Verfügung stehen.

Die Firma URSA Chemie hat eine Maschine entwickelt, in der Chromtrioxid in einem geschlossenen System aus Vorratsbehältern entnommen und in Prozesse hineingegeben werden kann. Hierbei werden die geschlossenen Fässer in eine Box gefahren, eine Lanze saugt dann das Chromtrioxid ein und überführt es in ein geschlossenes Leitungssystem. Danach wird der entleerte Behälter gereinigt, wieder verschlossen und aus der Box entfernt. Diese Maschine ermöglicht ein expositionsfreies Arbeiten mit Chromtrioxid und führt somit sowohl zu einer signifikanten Risikominderung als auch zu einem angenehmeren Arbeiten, da der zuvor zu tragende Vollschutz entfallen kann. Allerdings hat sich durch die Nutzung der Maschine der Verarbeitungsprozess verlangsamt.

Die Zulassungspflicht unter REACH war ein Anlass dafür, bereits bestehende Überlegungen zum Risikomanagement tatsächlich zu verwirklichen.

4.4 Aktuelle Entwicklungen der Analyse der Alternativen im Zulassungsverfahren im SEAC

Herr Lüdeke (BAuA, FB4) stellte vor, wie der SEAC Alternativen im Rahmen des Zulassungsverfahrens bewertet. Hierbei ging er auf die Veränderungen durch ein Gerichtsurteil⁷ ein, das im Kontext der Zulassung von Bleichromaten gefällt wurde.

Das Gericht annullierte Zulassungen für die Verwendung von Blei-Pigmenten aufgrund von Mängeln in der Prüfung der Alternativen durch die EU-Kommission. Das Urteil stellt fest, dass Zulassungsanträge nicht genehmigt werden sollten, wenn es Hinweise auf mögliche Alternativen gibt und wenn über deren fehlende Eignung oder Verfügbarkeit für den Antragsteller noch Unsicherheiten bestehen. Zudem wird klargestellt, dass geringfügige Leistungsminderungen und/oder Kostensteigerungen kein Grund dafür sein können, eine Alternative als „nicht geeignet“ zu verwerfen. Somit wird nun auch festgestellt, dass in den Fällen, wo „generelle“ Alternativen bei Konkurrenten oder für andere Verwendungen bereits verfügbar sind, auch Anträge die über den „SEA-Weg“ gestellt werden, einen Substitutionsplan enthalten müssen. Der Substitutionsplan dient auch der Überprüfung der zielorientierten Verfolgung des Substitutionsziels durch den Antragsteller in einem eventuell vorgelegten Überprüfungsbericht. Dem entsprechend setzt sich der SEAC nun vermehrt auch mit (der Glaubwürdigkeit von) Substitutionsplänen auseinander.

Das Urteil könnte durch die zunehmende Erarbeitung von überprüfbaren Substitutionsplänen den Ersatz von SVHC beschleunigen.

4.5 Diskussion

In der Diskussion wurden verschiedene Verständnis- und Vertiefungsfragen gestellt und der Inhalt der Antworten wird im Folgenden zusammenfassend dargestellt.

Entscheidungen über Zulassungen

Normalerweise werden auf einer Sitzung des REACH-Regelungsausschusses mehrere Zulassungsanträge diskutiert. Die Entscheidung über die Zulassung trifft die Kommission, nachdem ein Antrag im Ausschuss von einer qualifizierten Mehrheit der Mitgliedsstaaten unterstützt wurde. Anschließend werden die antragstellenden Unternehmen über die Entscheidung informiert, d. h. es werden Bescheide versandt. Verschiedene Anträge zum gleichen Stoff werden oftmals in verschiedenen Sitzungen diskutiert, weshalb nicht alle Antragsteller gleichzeitig eine Entscheidung erhalten.

Es hat in der Vergangenheit trotz des ablehnenden Votums der Bundesregierung Zulassungsanträge gegeben, die im Komitologieverfahren auf EU-Ebene von einer qualifizierten Mehrheit der Mitgliedsstaaten unterstützt wurden. Die Bundesregierung

⁷ Rechtssache T-837/16 Schweden gegen europäische Kommission, EuG 2019

befand diese Anträge zum Beispiel als fehlerhaft, unvollständig oder nicht REACH-konform und hat kritisiert, dass sie nicht zurückgewiesen wurden.

In Deutschland stimmen sich die Ministerien vor Entscheidungen im Regelungsausschuss ab. Wenn der Arbeitsschutz im Fokus einer Verwendung steht, schlägt das BMAS eine Position vor und wenn der Umweltschutz dominiert, erfolgt der erste Vorschlag durch das BMU.

Zulassungen gelten zunächst unbefristet. Allerdings haben alle Zulassungen eine Frist, nach deren Ablauf sie überprüft werden können. Wenn kein Überprüfungsbericht innerhalb einer geregelten Frist eingereicht wird, verliert die Zulassung ihre Gültigkeit. Zudem können Zulassungen auch jederzeit überprüft werden, z. B. wenn neue Informationen zu Risiken oder möglichen Alternativen verfügbar werden. Es ist möglich, dass in der Überprüfung eines Antrags festgestellt wird, dass sich die Situation geändert hat, z. B. neue Alternativen zur Verfügung stehen, und damit eine Zulassung zurückgezogen werden muss. Die bisher nur wenigen Zulassungen, die das Stadium der Überprüfung erreicht haben, wurden alle positiv bewertet, d. h. die Verwendungen können weiterhin stattfinden.

Da es noch keine weitergehenden Informationen zum essential use-Konzept der EU-Kommission gibt, konnte die Frage, wie dieses sich auf das Zulassungsverfahren auswirken wird, nicht beantwortet werden.

Analyse und Bewertung von Alternativen

In den einer SVHC-Identifizierung oftmals vorausgehenden Analyse der Regulatorischen Managementoptionen (RMOA) werden erste Informationen über Alternativen gesammelt, um darüber entscheiden zu können, welches Regelungsinstrument und welcher Regelungsansatz für den jeweiligen Stoff angemessen ist. Im Zuge dessen ermitteln die Mitgliedsstaaten, welche eine RMOA durchführen, auch übergreifende Informationen zur „generellen Verfügbarkeit“ von Alternativen.

Einige Mitgliedstaaten recherchieren zudem für einzelne Stoffe Informationen zu Alternativen und veröffentlichen diese (z. B. die BAuA zu Chromtrioxid). Zudem gibt es Datenbanken, die über Alternativen informieren, wie etwa das Portal SUBSPORTplus. Einige Teilnehmende unterstützen die Idee, Informationen über Alternativen für zulassungspflichtige Stoffe gesammelt zur Verfügung zu stellen, damit sich die antragstellenden Unternehmen daran orientieren können. Zudem wäre dies eine allgemeine Informationsquelle zur Substitution und ermögliche es allen Stakeholdern Informationen über Alternativen einzuspeisen bzw. sich zu informieren. Dies könnte auch die Qualität der Analyse von Alternativen in Zulassungsanträgen verbessern.

In der Alternativenprüfung werden in der Regel auch die Auswirkungen der Alternativen auf andere Aspekte neben der (Öko-)Toxizität bewertet. Zum Beispiel wurde beim Ersatz aprotischer Lösemittel geprüft, ob und in welchem Ausmaß der Energieverbrauch und damit der CO₂-Ausstoß durch den Einsatz alternativer Lösemittel steigen würde.

Schnittstellen und Unterschiede zwischen Chemikalien- und Arbeitsschutzrecht

Der Risikobegriff wird im Arbeitsschutz etwas anders verwendet als im Chemikalienrecht, was zu Missverständnissen führen kann: Im Chemikalienrecht ist

das Risiko ein Maß für das Verhältnis zwischen der Exposition und der Wirkung eines Stoffes. In Deutschland wird im Arbeitsschutz der Risiko-Begriff lediglich im Zusammenhang mit krebserzeugenden Stoffen verwendet. Während die Methoden zur Bestimmung der Risikohöhe in beiden Regelungsbereichen grundsätzlich ähnlich sind, unterscheidet sich die Bewertung eines Risikos. Nach deutscher Arbeitsschutzpraxis wird geprüft, ob eine bestimmte Risikohöhe gesellschaftlich akzeptabel bzw. tolerierbar ist, während im Chemikalienrecht bewertet wird, ob ein Risiko angemessen beherrscht wird oder nicht.

Maßnahmen im chemikalienbezogenen Arbeitsschutz können generell sowohl im Chemikalienrecht als auch in der Arbeitsschutzgesetzgebung verankert sein. Da in der Vergangenheit im Arbeitsschutz weniger Initiativen gestartet wurden oder möglich waren, haben die Behörden einiger Mitgliedstaaten die Instrumente der REACH-Beschränkungen und Zulassungen genutzt. Die Auflagen in den Zulassungsentscheidungen (aber auch in den Beschränkungsvorschlägen) übersteigen häufig die arbeitsschutzrechtlichen Bestimmungen, insbesondere bei den Monitoringpflichten.

In der Umfrage wurde ein Meinungsbild erstellt, durch welche Schritte des Zulassungsverfahrens der Arbeitsschutz am ehesten verbessert wird oder werden kann. Abgefragt wurde er Einfluss der SVHC-Identifizierung und Aufnahme in die Kandidatenliste (Signal über die Gefahreneigenschaften und Treiber für Substitution), die Aufnahme eines SVHC in den Anhang XIV (Zulassungspflicht löst Prüfung der Notwendigkeit einer weiteren Verwendung und des Aufwandes für eine Zulassung aus), der Prozess der Erarbeitung von Zulassungsanträgen (Alternativen werden als anwendbar erkannt und/oder die Risikomanagementmaßnahmen bereits angepasst) sowie die eigentliche Zulassungsentscheidung (Pflicht zur Umsetzung ggf. strikterer Maßnahmen im Arbeitsschutz). Die Ergebnisse sind in Abbildung 8 in Prozent dargestellt.

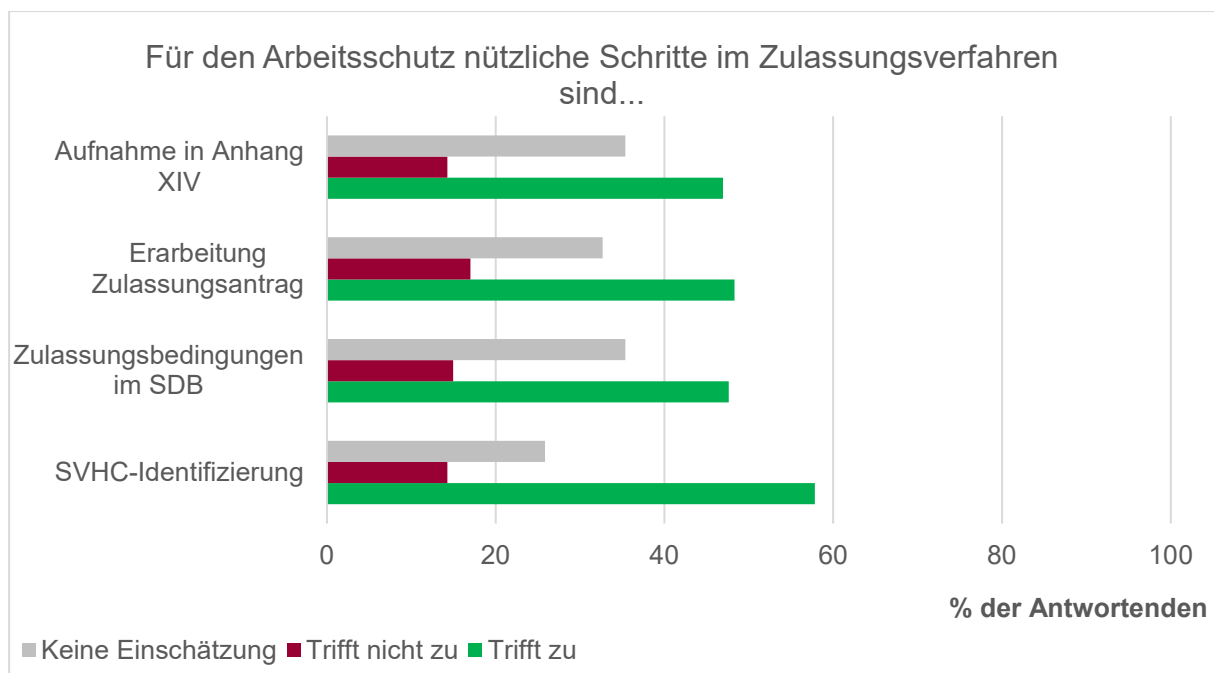


Abb. 5 Einfluss des Zulassungsverfahrens auf den Arbeitsschutz in Prozent der Antwortenden
Quelle: Befragung beim REACH-Kongress, eigene Darstellung. Antworten insgesamt: 147

Die Antworten zeigen, dass die Aufnahme von gesundheitsgefährdenden Stoffen in die Kandidatenliste Verbesserungen im Arbeitsschutz auslöst. Dieser Schritt ist mit fast 60% Zustimmung der als am wichtigsten bewerteten Schritt. Aber auch die weiteren Schritte im Verfahren werden mit jeweils ca. 50% Zustimmung als Verbesserung für den Arbeitsschutz wahrgenommen.

5 Beschränkungen unter REACH

5.1 Beschränkungen unter REACH mit Arbeitsschutzinhalten

Herr Pipke (BAuA FB4) erinnerte daran, dass bei Einhaltung der dem Arbeitsschutz zugrundeliegenden EU-Richtlinien das Risiko im Umgang mit Stoffen und Gemischen an den meisten Arbeitsplätzen gering sein sollte. Beschränkungen im Chemikalienrecht ergänzten den Arbeitsschutz, wenn inakzeptable Risiken für die Beschäftigte vorliegen, die nicht durch die Arbeitsschutzregelungen aufgefangen werden.

Bereits die „Beschränkungsrichtlinie“⁸ erlaubte es, im Chemikalienrecht Regelungen für den Arbeitsschutz zu treffen. Beispiele sind Vorgaben zu nickelbeschichteten Scheren für Frisöre und die Begrenzung von Chromat in Zementen. Das Beschränkungsverfahren unter REACH sei klarer strukturiert und aufgrund der Fristen berechenbarer geworden. Anders als im Arbeitsschutzrecht sind die Vorgaben direkt und harmonisiert in den Mitgliedsstaaten umzusetzen. Herr Pipke erläuterte, dass die Behörden sich z. B. dann für eine Beschränkung anstelle einer Regelung im Arbeitsschutz entscheiden, wenn stabile, erhöhte Erkrankungszahlen oder Unfallhäufungen Defizite im Arbeitsschutz aufzeigen, das Schutzniveau sich zwischen den Mitgliedstaaten stark unterscheidet oder einheitliche, verbindliche Grenzwerte ein höheres Schutzniveau erwarten lassen.

Das Beschränkungsverfahren bietet verschiedene Möglichkeiten, den Umgang mit gesundheitsgefährdenden Stoffen am Arbeitsplatz zu regeln:

- Vollständiges Verwendungsverbot
- Begrenzung der Konzentration in Gemischen und Erzeugnissen
- Harmonisierte technische Maßnahmen als Voraussetzung für die Verwendung am Arbeitsplatz
- Harmonisierte Grenzwerte verbunden mit stoffspezifischen technischen oder organisatorischen Maßnahmen
- Harmonisierte Trainingsmaßnahmen

Die letzten beiden Möglichkeiten sind „neu“ und bisher nur für wenige Stoffe verwendet worden.

Die BAuA habe einen Vorschlag für Kriterien erarbeitet, um die Entscheidung darüber, wann eine Beschränkung für den Arbeitsschutz hilfreich ist und wann nicht, unterstützen soll. Die verbindliche Nutzung dieser Kriterien bei der Entscheidung über das geeignete regulatorische Verfahren soll dazu beitragen, dass alle beteiligten Behörden Klarheit über die Anwendung des Beschränkungsverfahrens bekommen und das Vorgehen an der Schnittstelle zwischen REACH und Arbeitsschutz fundiert

⁸ Richtlinie 76/769/EWG des Rates vom 27. Juli 1976 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe und Zubereitungen; nicht mehr in Kraft.

und nachvollziehbar wird. Der Vorschlag wurde als Positionspapier der deutschen Competent Authority (CA-document) 2019 bei der EU-Kommission eingereicht.⁹

5.2 Das Konzept der Diisocyanatbeschränkung

Frau Walendzik (BAuA FB4) stellte die Beschränkung zur Verwendung von Diisocyanaten am Arbeitsplatz vor. Diese macht harmonisierte und verbindliche Arbeitsschutzbestimmungen und die Durchführung harmonisierter Trainingsmaßnahmen zur Voraussetzung für die Verwendung dieser Stoffe.

Diisocyanate werden in großen Volumina hergestellt und in unterschiedlichen Branchen eingesetzt, insbesondere im Baubereich, der Automobil- und der Möbelindustrie. Mehr als 5 Millionen Beschäftigte in der EU gehen mit diesen Chemikalien um. Diisocyanate sind starke Atemtrakt- und Hautsensibilisierer. Jährlich erkranken mehrere Tausend Beschäftigte nach einer Exposition mit Diisocyanaten. Trotz bestehender EU-weiter und nationaler Arbeitsschutzregelungen sind die Erkrankungshäufigkeiten seit 2005 kaum rückläufig.

Kernziel der Beschränkung ist es, eine Verhaltensänderung der Anwender von Diisocyanaten zu erwirken, indem sie in Trainings für die Risiken sensibilisiert und mit den notwendigen Schutzmaßnahmen vertraut gemacht werden. Die Beschränkung sieht vor, dass für Produkte, die Diisocyanate in Konzentrationen oberhalb von 0,1 Gew.-% enthalten

- Eine Schulung der anwendenden Personen vor der Produkthanwendung vorgeschrieben ist
- Die Anbieter dieser Produkte über die Schulungsanforderungen (auf der Verpackung) informieren
- Die Produkthersteller ein Trainingskonzept und Trainingsmaterialien erstellen
- Die Dokumentationspflicht für die alle 5 Jahre zu wiederholenden Schulungen bei den Arbeitgebern bzw. den Selbständigen liegt.

Somit ist eine Verwendung von Diisocyanaten ohne vorhergehende Schulung verboten. Die Verantwortung für die Konzeption und Durchführung der über eine „reguläre Unterweisung am Arbeitsplatz“ hinausgehenden Schulungen liegt bei den Produktherstellern. Die Arbeitgeber müssen das Schulungsniveau ermitteln, welches sich nach der Expositionshöhe am Arbeitsplatz richtet, und die Schulungen in die betrieblichen Abläufe integrieren und dokumentieren. Die herstellenden und importierenden Unternehmen sowie der Handel sind dann verpflichtet zu überprüfen und ebenfalls zu dokumentieren, dass das geschulte Level den verwendeten Produkten entspricht. Die Dokumentationspflichten ermöglichen eine effiziente Überwachung der Umsetzung der Vorgaben.

In einer britischen Studie, welche die Wirksamkeit von Trainingsmaßnahmen für die Verwendung von Diisocyanaten in der Autolackierung untersuchte, konnte eine Minderung der Inzidenz von berufsbedingtem Asthma von 50 bis 70 % nachgewiesen werden.

⁹ Das Positionspapier mit der Nummer CACS/MS/39/2010 ist leider nicht öffentlich verfügbar.

5.3 Umsetzung der Diisocyanatbeschränkung¹⁰

Herr Bayer (BMAS) erläuterte, dass die europäische Beschränkung für Diisocyanate durch eine Aktualisierung der Technischen Regel für Gefahrstoffe (TRGS) 430 „Isocyanate – Gefährdungs-beurteilung und Schutzmaßnahmen“ in nationale Vorschriften integriert werden wird.

In Deutschland wird das Arbeitsschutzgesetz u. a. durch die Gefahrstoffverordnung (GefStoffV) konkretisiert. Die GefStoffV ist auch die Grundlage für die Arbeit des Ausschusses für Gefahrstoffe (AGS), in dem Arbeitgeber, Beschäftigte, die gesetzlichen Unfallversicherungen, die Länder und die Wissenschaft vertreten sind. Eine der Hauptaufgaben des AGS ist die Neuentwicklung und Fortschreibung von TRGS.

Diese folgt einem festen Schema, das ausgehend von einer Projektskizze aus mehreren Schritten besteht und mit einem Beschluss des AGS über den Entwurf einer TRGS endet. Dieser Entwurf wird durch das BMAS rechtsförmlich geprüft und danach veröffentlicht.

Zur Implementierung der Diisocyanatbeschränkung sollen die europäischen Vorgaben in die Kapitel „Dokumentation“ und „Unterweisung der Beschäftigten“ der bestehende TRGS 430 integriert werden. Die Art der auf EU-Ebene geforderten Schulung existiert bisher im deutschen Arbeitsschutzrecht nicht und liegt zwischen einer allgemeinen Unterweisung und einer Sachkunde, da eine Erfolgskontrolle der Schulung notwendig ist.

5.4 Standardarbeitsanweisungen zum Training der Arbeitnehmer für den Umgang mit Diisocyanaten

Herr Palmersheim (ISOPA/ALIPA) stellte die Arbeiten der europäischen Industrieverbände ISOPA und ALIPA (Vertretung der Unternehmen, die Diisocyanate und Polyole bzw. aliphatische Isocyanate herstellen) zur Umsetzung der Anforderungen an Schulungen und Schulungsmaterial vor.

Die Industrieverbände haben sich mit den Verbänden der anwendenden Branchen zusammengeschlossen, um eine Trainingsplattform zu gründen, auf der Materialien und Schulungen angeboten werden. Es ist geplant, dass sich die zu schulenden Anwender auf der Plattform mit einer eindeutigen Identität anmelden können. Nach der Registrierung können sie Erklärvideos, Vortragsfolien, Broschüren und E-Learning Module über den Umgang mit Diisocyanaten abrufen bzw. nutzen. Die Schulungen sollen auch als Online-Seminare angeboten werden. Materialien für die Anbieter solcher Online-Trainings sind in der Erarbeitung.

Die Schulungen sind modular aufgebaut. Es gibt sowohl horizontale Erklärvideos, z. B. zu den gesundheitlichen Wirkungen der Diisocyanate und allgemeinen Maßnahmen im Umgang mit Chemikalien, als auch spezifische Materialien, die je nach Level

¹⁰ Hierbei handelt es sich nicht um den formalen Prozess der Entwicklung nationalen Rechts, das die Vorschriften einer EU-Richtlinie aufnimmt, sondern um den Prozess, wie die Vorgaben in Deutschland implementiert werden sollen.

konkrete und praxisnahe Informationen bereitstellen, insbesondere bezüglich der Anwendung von Schutzmaßnahmen.

Nachdem eine Schulung durchgeführt wurde, kann eine Prüfung absolviert werden, um den erfolgreichen Abschluss der Maßnahme dokumentieren zu können.

Alle Schulungsunterlagen werden während und nach der Pilotphase erneut überarbeitet. Die deutschen Berufsgenossenschaften sind ebenfalls eingebunden. Es wird zudem evaluiert, ob der TÜV Rheinland eventuell die Schulungsmaterialien zertifiziert.

5.5 Kohortenstudie: Evaluation der Diisocyanatbeschränkung

Herr Käfferlein (IPA Bochum) stellte eine Kohortenstudie vor, mit der die Auswirkungen der Trainingsmaßnahmen auf die berufsbedingte Exposition gegenüber Diisocyanaten sowie das Auftreten berufsbedingter Lungenerkrankungen überprüft werden soll.

Die konkreten Zielsetzungen der Studie sind:

- Dokumentation der Anzahl von Atemwegs- und Lungenerkrankungen, die mit einer Exposition gegenüber Diisocyanaten assoziiert sind
- Bestimmung der Aufnahmemengen von Diisocyanaten der Beschäftigten (externe Exposition und Biomonitoring)
- Beschreibung des Zusammenhangs zwischen Exposition und Atemwegs- und Lungenerkrankungen (Dosis-Wirkungsbeziehungen, Fallstudien)
- Systematische Prüfung der Wirksamkeit der Schulungsmaßnahmen, die durch die REACH-Beschränkung vorgeschrieben sind (u.a. Minderung der Exposition).

Aufgrund der insgesamt geringen Inzidenz der durch Diisocyanate induzierten Lungenerkrankungen, ist eine hohe Anzahl an Studienteilnehmenden für statistisch abgesicherte Ergebnisse notwendig. In der vorgeschalteten Machbarkeitsstudie hat das Projektteam über 80 Unternehmen kontaktiert und mehr als 30 Firmen mit ca. 1.300 Beschäftigte aus verschiedenen, Diisocyanat anwendenden Branchen haben derzeit Ihr Interesse zur Teilnahme an der Studie signalisiert. Hierbei sind sowohl die Branchen als auch verwendeten Produkte weitgehend entsprechend ihrem Marktanteil repräsentiert.

In der fünf Jahre dauernden Hauptstudie soll die Exposition gegenüber Diisocyanaten anhand von Arbeitsplatzmessungen und Biomonitoring sowie Befragungen und Fotodokumentationen erhoben werden. Des Weiteren sollen mögliche Gesundheitseffekte untersucht werden, indem bei den Beschäftigten u. a. regelmäßig die Lungenfunktion überprüft, der Grad der Sensibilisierung gemessen, der Hautzustand untersucht sowie weitere arbeitsplatzbedingte Beschwerden erfasst werden. So soll der Zusammenhang zwischen der Exposition und dem Gesundheitszustand geprüft werden. Um die Wirksamkeit der durch die REACH-Beschränkung notwendigen Schulungsmaßnahmen besser von anderen Schutzmaßnahmen unterscheiden zu können, sollen an den Arbeitsplätzen im Rahmen der Studie auch Präventivmaßnahmen technischer Art systematisch erfasst werden. Auch sollen die Untersuchungen bis zur verbindlichen Umsetzung der REACH-Beschränkung in einem randomisierten Design durchgeführt werden, d.h. durch einen Vergleich von Firmen mit und ohne Schulungsmaßnahmen.

5.6 Diskussion

In der Umfrage wurde abgefragt, ob das Beschränkungsverfahren insgesamt einen positiven Einfluss auf den Schutz der Beschäftigten hat oder nicht. Die Antworten sind in der folgenden Abbildung wiedergegeben und zeigen eindeutig, dass das Beschränkungsverfahren grundsätzlich den Arbeitsschutz unterstützt.

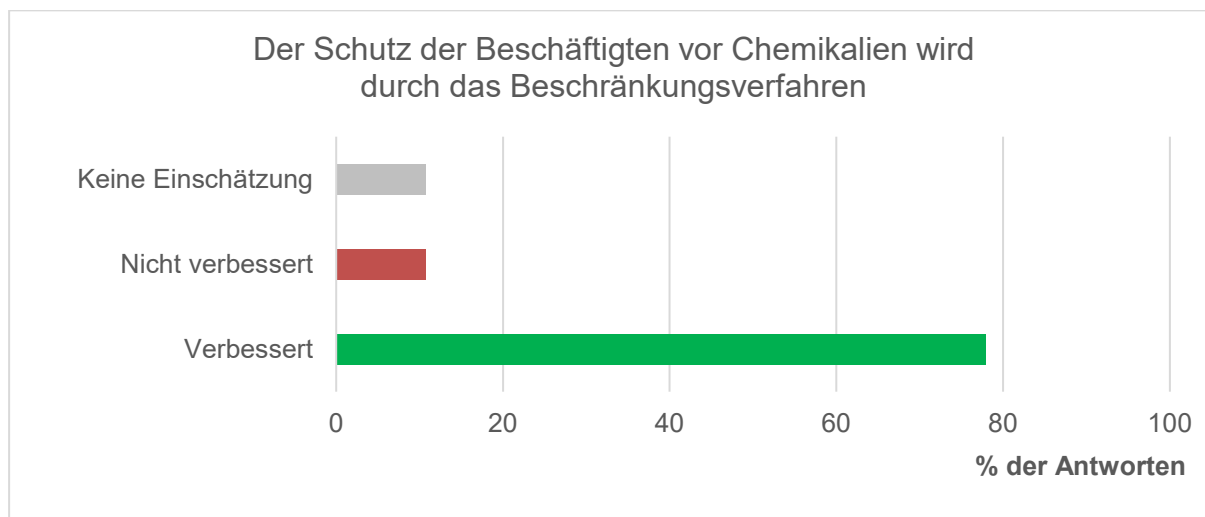


Abb. 6 Einfluss des Beschränkungsverfahrens auf den Arbeitsschutz in Prozent der Antwortenden
Quelle: Befragung beim REACH-Kongress, eigene Darstellung. Antworten insgesamt: 131

In der Diskussion wurde erneut die Frage gestellt, wie die Aktivitäten zum Arbeitsschutz zwischen REACH und der Arbeitsschutzgesetzgebung aufgeteilt sind, z. B., um einen Handlungsbedarf zu identifizieren. Es wurde geantwortet, dass beide Regelungsbereiche Anlässe für Maßnahmen geben können, die Verfahren, mit denen auf die jeweils identifizierte Besorgnis reagiert wird, sich jedoch unterscheiden. In der Ableitung von Grenzwerten fände derzeit eine Angleichung des Vorgehens statt, da seit einiger Zeit nur noch der RAC Arbeitsplatzgrenzwerte ableite und vorschlage.

Auf die Frage, wie lange die Entwicklung der Beschränkung von Diisocyanaten gedauert hat, wurde geantwortet, dass dies ein ca. 10 Jahre langer Prozess war. Allerdings sei diese Art der Beschränkung neu gewesen und hätte viel „Pionierarbeit“ erfordert, wie z. B. die Notwendigkeit einzelne Schritte und wissenschaftliche Hintergründe im Detail zu erklären und mit Studien zu unterlegen. Für zukünftige, ähnliche Beschränkungen sollte dies nun nicht mehr in dem Ausmaß notwendig sein. Allerdings liegt nach Angaben der BAuA der Arbeitsschwerpunkt nun darauf, die Wirkung der Diisocyanatbeschränkung zu evaluieren. Daher sind zunächst keine ähnlichen Beschränkungen geplant.

Details der nationalen Anpassungen in Folge der Diisocyanatbeschränkung konnten nicht beantwortet werden, da das Verfahren noch nicht vollständig ausgearbeitet ist und praktische Erfahrungen fehlen. Das von der Industrie etablierte System zur Schulung der Beschäftigten und Selbstständigen wurde als sehr fundiert angesehen und mit Mechanismen versehen, die ein Umgehen der Regelungen verhindern sollen. Allerdings sei es grundsätzlich nicht möglich, eine verbotene Anwendung der Produkte ohne Schulung vollständig zu verhindern. Daher sei insbesondere die Kommunikation mit und Information von allen relevanten Akteuren über die Notwendigkeit der

Schulungen wichtig. Allerdings sei dies bei einigen Anwendungen aufgrund der Vielzahl der (kleinen) anwendenden Unternehmen schwierig.

Arbeitgeber müssen nicht auf die vom Industriekonsortium bereitgestellten Schulungen zurückgreifen, sondern können auch eigene Schulungsmaßnahmen durchführen, vorausgesetzt, diese sind dazu geeignet, das mit der TRGS 430, welche derzeit gemäß den Vorgaben der Beschränkung überarbeitet wird, angestrebte Ziel zu erreichen.

Die zu diesem Thema durchgeführte Umfrage zeigte, dass die Teilnehmenden die Aussagen der Vortragenden teilten und der Meinung waren, dass die Beschränkungen unter REACH das Schutzniveau an den Arbeitsplätzen erhöht. Hierbei wurden den Bedingungen zum Risikomanagement am Arbeitsplatz und den harmonisierten Grenzwerten eine höhere Bedeutung zugeschrieben als der Tatsache, dass vermehrt Stoffgruppen beschränkt werden.

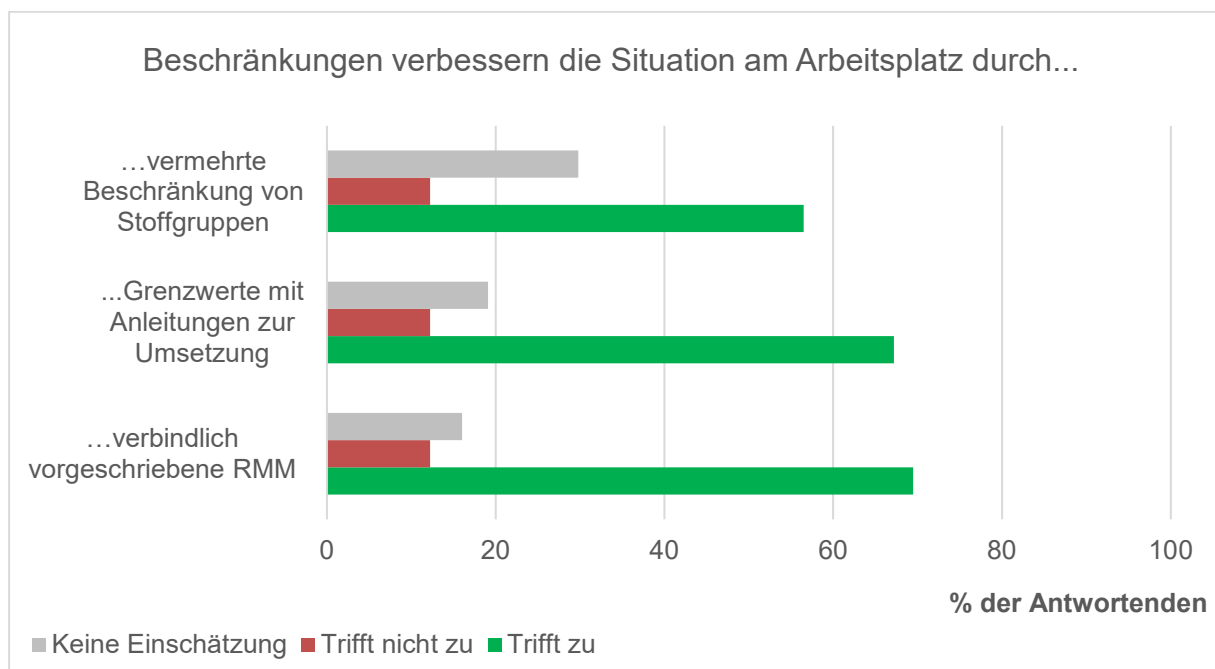


Abb. 7 Einschätzungen zum Einfluss des Beschränkungsverfahrens auf den Arbeitsschutz in Prozent der Antwortenden

Quelle: Befragung beim REACH-Kongress, eigene Darstellung. Antworten insgesamt: 131

6 Vollzug arbeitsschutzrelevanter Regelungen unter REACH

6.1 Bericht des Forums zum Zusammenspiel REACH und Arbeitsschutz

Frau vom Hofe (BfC) stellte das Forum der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA) vor, in dem Delegierte der Mitgliedsstaaten daran arbeiten, den Vollzug der Chemikaliengesetzgebung in der EU zu harmonisieren. Hierzu werden u. a. Projekte (REACH-EN-FORCE (REF)) organisiert und Trainings sowie Leitfäden für Überwachungsbehörden entwickelt. Der Arbeitsschutz ist zwar kein Kernthema des Forums, wird aber oft an den Randbereichen des Chemikalienrechts relevant und in diesen Fällen mitbearbeitet.

Frau vom Hofe präsentierte zentrale Aspekte eines Berichts, der Antworten der Mitgliedsstaaten auf einen Fragebogen zusammenfasst, mit dem das Forum nach Zuständigkeiten für bestimmte Themengebiete und einzelne Rechtspflichten und nach nationalen Kooperationsmodellen in den Bereichen REACH und Arbeitsschutz gefragt hat. Sie erläuterte, dass Gefährdungsbeurteilungen und die Einhaltung von Arbeitsplatzgrenzwerten ausschließlich von den Arbeitsschutzinspektionen überwacht werden, während die Kontrolle von Stoffsicherheitsbewertungen (CSA) und „streng kontrollierte Bedingungen“ ausschließlich durch die für REACH zuständigen Behörden erfolgt. Diese Behörden sind ebenfalls fast in allen Mitgliedsstaaten für die Überwachung von Beschränkungen und Zulassungen verantwortlich. In den meisten Mitgliedsstaaten gibt es eine gemeinsame Zuständigkeit der Chemikalien- und Arbeitsschutzbehörden für die Überwachung von Sicherheitsdatenblättern und Expositionsszenarien.

Insgesamt berichteten fast alle Mitgliedstaaten, dass sie ein System zum Austausch zwischen den Überwachungsbehörden haben. Diese Systeme schließen Verfahren zur Übergabe von Fällen zur Überprüfung im jeweils anderen Rechtsbereich ein, z. B. für Sicherheitsdatenblätter. Als best practice im Bereich der Zusammenarbeit wurden gemeinsame Inspektionen, Fortbildungen und Sitzungen zum Erfahrungsaustausch zwischen den Überwachungsbehörden identifiziert. Zentrale Herausforderungen in der Kooperation seien u. a. der Mangel an Ressourcen und fehlende Kenntnisse der jeweils anderen Gesetzgebung.

Der Bericht empfiehlt, Kooperationen z. B. durch gemeinsame Inspektionen weiter auszubauen sowie einen regelmäßigen inhaltlichen Austausch zwischen den Behörden und/oder die Organisation von Fortbildungen. Bisher gab es auf den Bericht, der auf Bitten der EU-Kommission erstellt wurde, keine Rückmeldungen seitens der Kommission. Im Forum wird die Arbeit zur praktischen Kooperation auf nationaler Ebene durch die Projekte REF-10 (integrierte Überwachung) und REF-9 (Zulassungen) weiter gestärkt.

6.2 Notwendigkeit eines effektiven REACH Vollzuges

Frau Niemann (Bezirksregierung Arnsberg) berichtet aus der Überwachungspraxis in Nordrhein-Westfalen. Die Arbeit der Inspektoren verlagere sich zunehmend von einer

zumeist Dokumenten-basierenden Überprüfung hin zu Kontrollen vor Ort. Dies sei insbesondere auf die Überprüfung von Zulassungen und Beschränkungen unter REACH zurückzuführen.

Bei den Sicherheitsdatenblättern überprüft die betriebliche Überwachung lt. Frau Niemann die Aktualität und Qualität der Sicherheitsdatenblätter und ob die Verwendung vor Ort auch als „identifizierte Verwendung“ aufgeführt ist (Chemikalienrecht) als auch die Berücksichtigung des Sicherheitsdatenblattes im Rahmen der Gefährdungsbeurteilung (Arbeitsschutz). Die Behörden werden entweder aufgrund von Beschwerden und anderen Hinweise auf Mängel (reaktiv) oder aus eigenem Antrieb, z. B. im Rahmen von Kampagnen (aktiv) tätig. Die Überwachungsaktivitäten zeigen weiterhin Mängel in allen Abschnitten der Sicherheitsdatenblätter. Neben grundsätzlichen Mängeln in den Abschnitten 1-3 fehlen häufig konkrete Angaben zur persönlichen Schutzausrüstung. Teilweise fehlen Informationen zu physikalisch-chemischen Stoffeigenschaften, welche für die Ermittlung von Explosionsrisiken im Rahmen der Gefährdungsbeurteilung sehr wichtig sind.

In 2019 wurden im Rahmen des Projektes REACH EN-FORCE 7 Unternehmen überprüft, die ihre Stoffe als Zwischenprodukte registriert haben. Hierbei konnte die Frage, ob es sich bei dem Stoff um ein Zwischenprodukt handelt, anhand einer Dokumentensichtung beantwortet werden, während die „streng kontrollierten Bedingungen“ nur vor Ort geprüft werden konnten. In einigen Unternehmen haben die Überwachungsbehörden Situationen vor Ort vorgefunden, welche die Kriterien für „streng kontrolliert“ nicht erfüllen. In diesen Fällen wurden Vollregistrierungen veranlasst.

Die Bedingungen der Zulassungen werden ab dem 2. Halbjahr 2021 kontrolliert (Projekt REACH EN-FORCE 9). Wie auch Herr Schwägler betonte Frau Niemann, dass die vollständige Darstellung einer begrenzten Anzahl von Verwendungen in Zulassungsanträgen wichtig ist. Je komplexer die Zulassungsbescheide seien, desto schwieriger wäre auch der Vollzug. Bei den Herstellern soll überprüft werden, ob die Zulassungsnummer auf dem Produktetikett vermerkt ist, ob die Maßnahmen zum Risikomanagement richtig kommuniziert und ggf. vorhandene Auflagen umgesetzt werden. Bei den Anwendern soll kontrolliert werden, ob eine Verwendung ohne Zulassung durchgeführt wird, die Anwendungsbedingungen vor Ort umgesetzt sind, die Verwendung gemeldet wird und ggf. vorhandene Auflagen umgesetzt werden.

Frau Niemann resümierte, dass viele Vorgaben vor Ort überprüft werden müssen und es diverse Schnittstellen zwischen REACH und Arbeitsschutz gibt. Daher sind eine gute Abstimmung zwischen den Behörden notwendig und gemeinsame Vor-Ort Kontrollen sinnvoll.

6.3 Diskussion

In der Diskussion wurde erläutert, dass Unternehmen sowohl unangekündigt als auch angekündigt kontrolliert werden können. Bei angekündigten Kontrollen bereiten sich die Unternehmen vor und die Verstoßquoten sind entsprechend geringer, was es den Behörden erschwert, ein Bild über die Compliance der Unternehmen zu bekommen. Mit unangekündigten Kontrollen erhalten die Behörden ein repräsentatives Bild davon,

welche Anforderungen wie (gut) umgesetzt werden und wo vertieft überwacht werden sollte.

Die gesetzlichen Vorgaben für importierte Erzeugnisse und Kosmetika werden nicht von den betrieblichen Kontrollbehörden, sondern von Inspektoren der Marktüberwachung kontrolliert.

Es wurde gefragt, wie die Vollzugsbehörden mit Abweichungen zwischen Arbeitsschutz und Chemikalienrecht umgehen, z. B. wenn sich Expositionsszenarien und die betriebliche Praxis unterscheiden. Hierzu wurde ausgeführt, dass in solchen Fällen die Überwachungsbehörden die Situation vor Ort überprüfen und mit den Expositionsszenarien vergleichen. Die Ergebnisse werden diskutiert und daraus wird abgeleitet, wie welche Vorgaben umgesetzt werden können und sollten. Die Unternehmen sind in diesen Prozess eingebunden.

In der Chemikalienstrategie ist angekündigt, dass der Vollzug in den Mitgliedsstaaten auch durch Audits harmonisiert werden soll. Dieser Aspekt der Strategie wurde von der EU-Kommission bislang nicht konkretisiert und es ist unklar in welcher Form und durch welche Institution(en) der Vollzug auditiert werden soll. In jedem Fall werde das Forum diese Aufgabe nicht übernehmen.

In der Meinungsumfrage sahen die Teilnehmenden den größten Beitrag von REACH zum Arbeitsschutz in der Verbesserung der Qualität der Sicherheitsdatenblätter. Für die Arbeitsabläufe im Allgemeinen, die Gefährdungsbeurteilung und die Betriebsanweisungen wird auch ein verbessernder Beitrag durch REACH gesehen, jedoch sind hier auch gegenteilige Meinungen mit einem größeren Anteil vertreten.

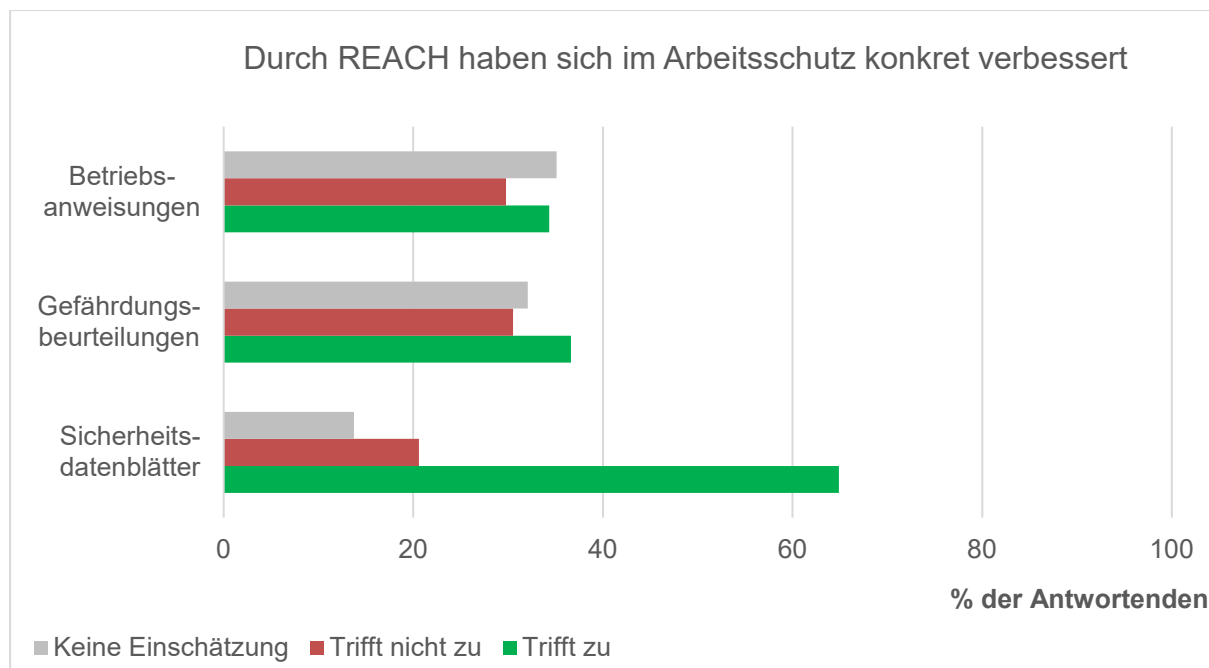


Abb. 8 Einschätzungen zum Einfluss von REACH auf Instrumente im Arbeitsschutz in Prozent der Antwortenden

Quelle: Befragung beim REACH-Kongress, eigene Darstellung. Antworten insgesamt: 131

7 REACH-Instrumente für einen besseren Schutz von Mensch und Umwelt

7.1 Aktuelle und zukünftige regulatorische Schwerpunkte aus Sicht der Bundesstelle für Chemikalien

Frau Wiandt (BfC) stellte die Aktivitäten vor, welche die BfC aktuell und zukünftig prioritär bearbeitet:

Eine hohe Priorität haben die Themen Stoffdefinition und -identifikation, da diese die Basis für alle regulatorischen Verfahren legen. Dabei wies Frau Wiandt auf die Realstoffdefinition unter REACH hin. Diese umfasst Stoffe mit allen Bestandteilen, wie sie aus einem Herstellungsprozess hervorgehen. Aus regulatorischer Sicht sollte jedoch darüber nachgedacht werden, die Stoffdefinition um den Begriff der Idealstoffe zu erweitern, da es diese sind, die in regulatorischen Verfahren geregelt werden. Dazu ist ein einheitliches Verständnis des Stoffbegriffs erforderlich, um Inkonsistenzen und Reibungspunkte in den regulatorischen Verfahren zu vermeiden, das Konzept „one substance – one assessment“ umzusetzen und die Kreislaufwirtschaft zu fördern.

Weitere Schwerpunktthemen seien – trotz vieler Verbesserungen – die (weitere) Steigerung der Dossierqualität, die Registrierung von Polymeren sowie die umfassende Beschränkung der Verwendung von per- und polyfluorierten Chemikalien. Die CLP-Verordnung und die Möglichkeiten der harmonisierten Einstufung spielten eine Schlüsselrolle im Chemikalienmanagement, da hiermit viele weitergehende gesetzliche Regelungen verknüpft sind. Da sich auch Zielkonflikte ergeben können, wenn eine Einstufung unmittelbar die verschiedensten Rechtsfolgen auslöst, sollten alternative Wege erarbeitet werden, wie unerwünschte Rechtsfolgen einer Einstufung vermieden werden können.

Frau Wiandt betonte die zentrale Rolle der BfC und des Helpdesks als Kontakt- und Kompetenzstelle zur Chemikaliensicherheit. Unter anderem führe die BfC mit den Bewertungsstellen abgestimmte Lösungen herbei, die durch die Veröffentlichung von Leitfäden und FAQs zu einer gemeinsamen, konsistenten Interpretation der Anforderungen und ihrer Umsetzung beitragen.

7.2 Auskunftspflicht für SVHC in Erzeugnissen: AskREACH

Frau Becker (UBA) präsentierte ein Projekt zur Information von Verbrauchern über SVHC in Erzeugnissen. Die Ziele des im LIFE-Programm der EU-Kommission geförderten Projektes „LIFE AskREACH¹¹“ sind die Förderung der Substitution, die Sensibilisierung von Firmen und der Öffentlichkeit und die Vereinfachung von Verbraucheranfragen zu SVHCs in Erzeugnissen¹² durch die europäische App

¹¹ www.askreach.eu

¹² REACH verpflichtet alle Akteure der Lieferkette von Erzeugnissen (Lieferanten von Erzeugnissen), Verbraucher*innen auf Anfrage innerhalb von 45 Tagen und kostenfrei mitzuteilen, ob ein Erzeugnis SVHC in Konzentrationen oberhalb von 0,1 % enthält. Wenn dies relevant ist, sind zudem Informationen über die sichere Verwendung bereitzustellen.

„Scan4Chem“. Zudem soll die Kommunikation zwischen Unternehmen, die Erzeugnisse herstellen, importieren oder mit ihnen handeln, innerhalb der Lieferketten verbessert werden.

Das LIFE AskREACH Projekt startete mit 20 Organisationen (Behörden, NGOs, wissenschaftliche Organisationen) aus 13 Ländern. Es begann im September 2017 und wird durch das Umweltbundesamt koordiniert. Das Projekt wird über den August 2022 hinaus verlängert. Es gibt vier Handlungsstränge:

- Entwicklung und Bereitstellung einer europäischen Smartphone-App; diese ist bereits in 15 Ländern verfügbar
- Aufbau einer europäischen Datenbank mit Informationen über SVHC in Erzeugnissen, aus der die App Antworten auf Verbraucheranfragen generieren kann
- Unterstützung der Lieferkettenkommunikation über SVHC durch Optimierung und Anwendung eines elektronischen Tools
- Informationskampagnen für Verbraucher und Firmen

Verbraucher können mit der App die Barcodes von Produkten scannen. In dem Fall, dass das Produkt bereits in der Datenbank enthalten ist, erhalten sie direkt über die App eine Antwort zum SVHC-Gehalt des Produktes. Ist das Produkt noch nicht in der Datenbank, wird automatisch eine Anfrage an den Barcode-Besitzer oder Händler gestellt. Deren Antwort (per E-Mail) wird vom AskREACH System direkt an die Anfragenden durchgestellt. Firmen können ihre SVHC-Informationen aber auch in der AskREACH Datenbank speichern, so dass sie weiteren Anfragenden direkt zur Verfügung stehen. Gefragt sind insbesondere Informationen zu Produkten, die weniger als 0,1% SVHC enthalten. Nach einer intensiven Diskussion mit der ECHA wurde entschieden, dass die europäische App an die im Kontext der EU-Abfallrahmenrichtlinie etablierte Datenbank „Substances of Concern In Products“ (SCIP) angeschlossen werden soll, so dass SCIP-Daten von VerbraucherInnen über die App eingesehen werden können.

Zur Unterstützung der Lieferkettenkommunikation wurde ein bestehendes IT-Tool optimiert und zur Pilotanwendung bereitgestellt. Ziel dieser Aktivität des LIFE AskREACH-Projektes ist es, durch pro-aktive Kommunikation die Compliance von Firmen sicherzustellen und die Vorteile einer Volldeklaration der Inhaltsstoffe zu verdeutlichen.

In den langjährigen Aufklärungskampagnen für Firmen und für die Öffentlichkeit wird jeweils für das Thema SVHC in Erzeugnissen sensibilisiert, das Projekt vorgestellt und die Zielgruppe spezifisch angesprochen, aktiv zu werden.

7.3 Aktuelle Herausforderungen für den Verbraucherschutz unter REACH

Herr Luch stellte die Herausforderungen für den Verbraucherschutz aus Sicht des BfR dar und bezog sich dabei auf die EU-Chemikalienstrategie und die geplanten Aktivitäten zu endokrin wirksamen Stoffen. Im Hinblick auf die Chemikalienstrategie erläuterte er dabei einleitend u. a. das sog. „allgemeine Konzept für das Risikomanagement“ mit deren Hilfe „besonders schädliche“ Chemikalien in Verbraucherprodukten künftig vor allem aufgrund ihrer gefährlichen Eigenschaften

beschränkt werden sollen, ohne dass ein Risikonachweis erforderlich ist. Davon ausgenommen wären „für die Gesellschaft unverzichtbare“ Verwendungen, ohne dass zurzeit schon geklärt ist, nach welchen Kriterien und mit welchen Verfahren diese Unverzichtbarkeit festgestellt werden wird.

Nach einem kurzen Überblick über die drei Kriterien der Weltgesundheitsorganisation (WHO) für die Identifizierung endokriner Disruptoren (ED) führte Herr Luch aus, dass in der aktuellen Risikowahrnehmung und Diskussion ED ein wichtiges Thema darstellen, bei dem Politik und Öffentlichkeit dringenden Handlungsbedarf sehen. Das BfR habe entsprechend in den ihm zugeordneten Bewertungsverfahren seit über 20 Jahren an der Identifizierung und Bewertung endokriner Disruptoren mitgewirkt. Herr Luch begrüßte die Initiative, zusätzliche Informationen in den REACH-Anhängen zur Identifizierung von endokrinen Disruptoren zu fordern und eine einheitliche Definition mit klaren Kriterien zu etablieren. Hierfür sei z. T. auch die Entwicklung zusätzlicher Testmethoden notwendig. Unter REACH sollten die vorhandenen Leitfäden der ECHA zu den Informationsanforderungen an den entsprechenden Leitfaden der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sowie an den gemeinsamen Leitfaden von ECHA und EFSA für die Identifizierung endokrinschädlicher Wirkstoffe in Pflanzenschutzmitteln und Biozidprodukten angepasst werden. Das BfR bewerte die Etablierung einer neuen Gefahrenklasse für endokrine Disruptoren in der CLP-Verordnung allerdings aufgrund verschiedener Aspekte kritisch:

- Da viele hormonell ausgelöste Effekte durch andere Gefahrenklassen (besonders Karzinogenität und Reproduktionstoxizität) bereits erfasst werden, bestünde die Gefahr, dass Stoffe bzgl. eines Effektes doppelt eingestuft würden. Allenfalls sollte über eine Anpassung der derzeit gültigen Einstufungskriterien für die „Spezifische Zielorgantoxizität“ (STOT) nachgedacht werden.
- Die weltweit vereinheitlichten Einstufungskriterien des UN GHS stellen eine wichtige Errungenschaft dar, die aus Sicht des BfR von einer neuen Gefahrenklasse in der CLP-Verordnung gefährdet sei. Das UN GHS sollte nicht leichtfertig aufs Spiel gesetzt werden. Eine Anpassung des GHS vor der CLP-Verordnung, wenn auch u. U. langwierig, wäre daher wünschenswert.
- Solche Kriterien müssten mit den bereits etablierten und z. B. unter der Gesetzgebung für Pflanzenschutzmittel und Biozidprodukte bereits angewendeten abgeglichen werden, ansonsten seien divergente Bewertungen von endokrinen Disruptoren in den verschiedenen gesetzlichen Verfahren zu befürchten.

Eine Folgenabschätzung für eine Anpassung der CLP-Verordnung sei notwendig, welche die regulatorischen Ziele klar benennt, alternative Wege zur Zielerreichung berücksichtigt und auch die Auswirkungen auf andere Regulationen beleuchtet. Aus Sicht des BfR ist für den Prozess zur Entwicklung eines regulatorischen Vorschlags ein hohes Maß an Transparenz erforderlich sowie eine breite Beteiligung der relevanten Akteure, ggf. auch aus anderen Regelungsbereichen. Die Erarbeitung eines anwendungsreifen Ansatzes sieht das BfR durch den engen Zeitrahmen gefährdet.

Herr Luch unterstützte abschließend noch einmal die in der Chemikalienstrategie angestrebte Verbesserung der Datenlage sowie eine Vereinheitlichung und Beschleunigung der Bewertungsverfahren. Eine Abkehr vom Prinzip der risikobasierten Regulierung hätte aus seiner persönlichen Sicht aber möglicherweise

negative Auswirkungen zur Folge; hier sei für ihn die Frage zu stellen, ob dem ein entsprechender Mehrwert für den Verbraucherschutz gegenüberstehe.

7.4 Diskussion

Auf die Frage, warum Polymere zukünftig registriert werden sollen, wurde geantwortet, dass die schlechte Datenlage zu diesen Stoffen verbessert werden soll. Die Kosten-Nutzen Abwägung zur Abgrenzung welche Polymere zu registrieren sein und welche keiner Registrierung bedürfen werden, sei schwierig.

Die Frage nach der Zuständigkeit des REACH-Helpdesk für die SCIP-Datenbank der ECHA wurde dahingehend beantwortet, dass die SCIP-Datenbank in Art. 9 der Abfallrahmenrichtlinie etabliert worden ist und daher nicht im Arbeitsbereich des Helpdesks liegt.

Beim Thema endokrine Disruptoren wurde nachgefragt, welche Effekte durch neue Testmethoden identifiziert werden sollen, da reproduktionstoxische und karzinogene Wirkungen bereits durch entsprechende Tests untersucht werden. Es wurde bestätigt, dass die Tests zur Karzinogenität und Reproduktionstoxizität sowie der Organtoxizität bereits viele schädliche Wirkungen erfassen. Dennoch gebe es weitere, bisher in keinem der existierenden Endpunkte abgedeckte Effekte, z. B. auf die Schilddrüse. In der Diskussion um die endokrine Wirkung von Stoffen werde übersehen, dass sich die Kriterien für eine endokrine Wirkung am Wirkmechanismus orientieren und der Ort bzw. die Art der schädlichen Effekte schwer vorherzusehen ist.

Auf die Frage, ob endokrine Disruptoren auch global diskutiert werden, wurde geantwortet, dass das Thema in der EU eine besonders hohe Priorität hat und die Kommission daher auf schnelles Handeln drängt. Da eine Änderung des GHS sehr langwierig ist, hätte die Kommission entschieden zunächst in der EU zu handeln. Aufgrund von Bedenken bzgl. der dadurch entstehenden Inkohärenz mit dem GHS müssten gute Lösungen gefunden werden.

Es wurde gefragt, ob und wie gewährleistet werden kann, dass die Vermeidung von besonders schädlichen Stoffen in Verbraucherprodukten nicht durch Importprodukte aus Ländern, in denen weniger strenge Regelungen herrschten, unterlaufen werden. In der Antwort wurde darauf verwiesen, dass die bestehenden Regelungen auch für Importprodukte gelten und z. B. das BfR in vielen Nicht-EU-Ländern auf die EU-Vorgaben aufmerksam mache. Bewertungsmaßstäbe würden auf Behördenebene diskutiert und es werde dafür geworben, die Unternehmen in den exportierenden Ländern auf die EU-Vorgaben vorzubereiten.

8 Abschluss

Die Konferenz wurde mit der Feststellung geschlossen, dass Vorträge und Diskussion generell das positive Zusammenspiel von REACH und den Arbeitsschutzregelungen zeigt. Hierbei ist das Chemikalienrecht nicht nur Lieferant der notwendigen Informationen für die Gefährdungsbeurteilung, sondern kann auch durch das Zulassungs- und Beschränkungsverfahren unter REACH zu einer direkten Minderung der Gefahrstoffexposition am Arbeitsplatz führen. Es laufen bereits verschiedene Prozesse, um weiter Synergien zwischen den beiden Rechtsbereichen zu erzeugen, wie z. B. bei der Ableitung von Arbeitsplatzgrenzwerten, die in der Zukunft weitergeführt und im Kontext der europäischen Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit sowie dem neuen strategischen Rahmen für den Arbeitsschutz ggf. noch ausgeweitet werden.

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Einschätzungen zur Unterstützung des Arbeitsschutzes durch REACH und die Chemikalienstrategie in Prozent der Antwortenden	16
Abb. 2	Einschätzungen der Teilnehmenden über die Stärke des positiven Einflusses von drei REACH-Aspekten auf den Arbeitsschutz in Prozent der Antwortenden	17
Abb. 3	Einschätzung zum Wert von REACH-Informationen im eSDB für den Arbeitsschutz in Prozent der Antwortenden	22
Abb. 4	Einschätzung zum Wert der REACH-Informationen im eSDB für den Arbeitsschutz in Prozent der Antwortenden	23
Abb. 5	Einfluss des Zulassungsverfahrens auf den Arbeitsschutz in Prozent der Antwortenden	28
Abb. 6	Einfluss des Beschränkungsverfahrens auf den Arbeitsschutz in Prozent der Antwortenden	34
Abb. 7	Einschätzungen zum Einfluss des Beschränkungsverfahrens auf den Arbeitsschutz in Prozent der Antwortenden	35
Abb. 8	Einschätzungen zum Einfluss von REACH auf Instrumente im Arbeitsschutz in Prozent der Antwortenden	38

Abkürzungsverzeichnis

ACSH	Advisory Committee on Safety and Health at the Workplace (Beratender Ausschuss für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz)
AGS	Ausschuss für Gefahrstoffe
BAuA	Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin
BfR	Bundesinstitut für Risikobewertung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
CARACAL	Competent Authorities for REACH and CLP Gremium, bestehend aus Kommissions- und Mitgliedsstaatenvertretungen, das die Kommission bei der Umsetzung der REACH- und CLP-Verordnung unterstützt und berät.
CLP	Verordnung zur Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen
CMR	Carcinogenic, Mutagenic and Reprotoxic substances (Karzinogene, Mutagene und Reproduktionstoxische Stoffe)
EU	Europäische Union
GefStoffV	Gefahrstoffverordnung
KMU	Kleine und Mittelständische Unternehmen
MAF	Mixture Assessment Factor (Bewertungsfaktor für Kombinationswirkungen)
NGO	Non Governmental Organisation
OSH	Occupational Health and Safety
PBT	Persistente, Bioakkumulierbare und Toxische Stoffe
PMT	Persistente, Mobile und Toxische Stoffe
PFAS	Per- und polyfluorierte Alkylverbindungen
PROC	PROcess Category (Prozesskategorie)
REACH	Verordnung zur Registrierung, Evaluierung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe
RMM	Risikomanagementmaßnahme

SCIP	Substances of Concern In Products database
STOP	Substitution, Technische Maßnahme, Organisatorische Maßnahme, Persönliche Schutzausrüstung
SVHC	Substance of Very High Concern (Besonders besorgniserregende Stoffe)
TRGS	Technischen Regel für Gefahrstoffe
UBA	UmweltBundesAmt
vPvB	Very Persistent, very Bioaccumulative substance (sehr persistente, sehr bioakkumulierbare Stoffe)
vPvM	Very Persistent, very Mobile substances (sehr persistente, sehr mobile Stoffe)
WHO	World Health Organisation
WPC	Working Party on Chemicals (Arbeitsgruppe zu Chemikalien)