

61. Sitzung des Ausschusses für Gefahrstoffe – AGS - am 06.11.2017

Analyse und gemeinsame Positionierung zum Thema: „Arbeitsschutzrecht und REACH - Wie bekommen wir die Schnittstelle in den Griff?“, basierend auf der Diskussion in der AGS-Veranstaltung am 9. Mai 2017 in Berlin

(<https://www.baua.de/DE/Aufgaben/Geschaeftsfuehrung-von-Ausschuessen/AGS/AGS-Diskussion-2017.html>)

Kontext:

Ein Schwerpunkt im aktuellen Arbeitsprogramm des Ausschusses für Gefahrstoffe (AGS) ist die praxisgerechte Nutzung der REACH-Informationen für den Arbeitsschutz. 10 Jahre Erfahrung mit REACH zeigen gleichzeitig, dass es im Überlappungsbereich zwischen Arbeitsschutz und REACH Optimierungsbedarf und die Notwendigkeit der besseren Kommunikation zwischen den verantwortlichen Beteiligten gibt. Die Veranstaltung hat geholfen, die bestehenden Probleme in der betrieblichen Praxis aufzuzeigen und die Sichtweisen und Erfahrungen aus beiden Regelungsbereichen transparent zu machen.

Im nächsten Schritt gilt es, daraus die notwendigen Lehren zu ziehen. Die Vertreter des AGS sowie der nationalen Ministerien für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), für Arbeit und Soziales (BMAS) und für Wirtschaft und Energie (BMWi) haben sich in der Veranstaltung am 9. Mai 2017 zur aktiven Vernetzung von Arbeitsschutzrecht und REACH bereit erklärt. Der AGS bittet daher alle beteiligten Ministerien eine Klärung der Schnittstellen herbeizuführen, die in der betrieblichen Praxis zu Verständnisschwierigkeiten führen und sich für eine praxisgerechte Implementierung der zugrunde liegenden europäischen Rechtsvorschriften einzusetzen. Als Startpunkt dienen die im Folgenden aufgeführten drei konkreten Themenfelder. Die auf der Analyse basierenden Handlungsempfehlungen sollten als nationale Position etabliert werden, die durch den AGS nachdrücklich unterstützt wird. Der AGS empfiehlt daher den zuständigen nationalen Bundesministerien auf europäischer Ebene den Generaldirektionen Umwelt (DG ENV) und Industrie (DG GROW) sowie der Generaldirektion für Beschäftigung (DG EMPL) die in den Themenfeldern genannten Handlungsempfehlungen zu übermitteln. Der AGS empfiehlt darüber hinaus den zuständigen nationalen Bundesministerien auf eine entsprechende Positionierung der deutschen Vertreter in den europäischen Gremien hinzuwirken. Der AGS bietet hierzu seine Mitarbeit an.

Themenfeld 1: Anwendbarkeit und Nutzen von Expositionsszenarien

Expositionsszenarien (ES) nach der REACH-Verordnung beschreiben sichere Verwendungsbedingungen eines Stoffes. Für den nachgeschalteten Anwender, der als Arbeitgeber einen Stoff an eigenen Arbeitsplätzen verwendet, sind die Bedingungen für die sichere Handhabung eines Stoffes im Expositionsszenario daher eine Information für die Gefährdungsbeurteilung (GB). Gleiches gilt für die im Sicherheitsdatenblatt beschriebenen sicheren Verwendungsbedingungen eines Gemischs. In einer GB sind nicht nur die in den Geltungsbereich der REACH-VO fallenden Stoffe, sondern alle am Arbeitsplatz verwendeten bzw. entstehenden Stoffe und Gemische hinsichtlich der durchzuführenden Tätigkeit zu bewerten. Darüber hinaus sind zusätzliche Aspekte wie z.B. die Entsorgung, Wechselwirkungen und technische Gegebenheiten betriebsbezogen sinnvoll abzubilden.

Handlungsempfehlung:

- Die REACH-Verordnung sieht vor, dass mit dem Sicherheitsdatenblatt für Stoffe die ES und somit die sicheren Verwendungsbedingungen kommuniziert werden. Unternehmen müssen entweder die im Anhang des Sicherheitsdatenblatts eines Stoffs erhaltenen Expositionsszenarien anwenden oder eine eigene Bewertung durchführen. REACH erlaubt in bestimmten Fällen Abweichungen von den in einem ES beschriebenen Verwendungsbedingungen. Bisher ist diese Option aber wegen sehr stringenter und unzureichend auf betriebliche Bedürfnisse abgestimmter Anleitungen in der Praxis kaum nutzbar. Der AGS hält es für erforderlich, einen Leitfaden zur Ausgestaltung/Fortentwicklung einer umfassenden Gefährdungsbeurteilung gemäß Arbeitsschutzrecht unter Einbeziehung/Berücksichtigung der durch REACH dem Arbeitgeber zur Verfügung gestellten Informationen zu entwickeln.
- In Bezug auf die Meldung abweichender Szenarien gemäß der REACH-VO, die sich durch Anpassung und Austausch von Arbeitsschutzmaßnahmen bei der Verwendung von Stoffen am Arbeitsplatz gegenüber den ES ergeben, sollte ein Verzicht ermöglicht werden, wenn das Schutzziel durch abweichende Maßnahmen unter Berücksichtigung des STOP-Prinzips erreicht wird. Der AGS hält es für erforderlich, die Verpflichtung zu einer solchen Meldung entsprechend zu überprüfen. Eine Klärung sollte unmittelbar über eine Klarstellung in den bereits vorhandenen Leitfäden z. B. zum Scaling erfolgen.

Themenfeld 2: Ableitung und Stellenwert von Grenzwerten am Arbeitsplatz

Derived No Effect Levels (DNEL) müssen unter REACH vom Hersteller/Importeur als Maßstab für die Risiko-Management-Maßnahmen (RMM) abgeleitet werden. Sie sind eine wichtige Informationsquelle, unterliegen aber keiner systematischen Qualitätskontrolle. Zunehmend werden durch die Europäische Chemikalienagentur (ECHA) im Rahmen von Fragen zur REACH-Zulassung und Beschränkung auch „Referenz-DNEL“ veröffentlicht, die das Committee for Risk Assessment (RAC) für bestimmte toxikologische Endpunkte (SVHC-Eigenschaften) erarbeitet. RAC wird nach den unter REACH etablierten Verfahren nur in Zulassungs- und Beschränkungsverfahren für Stoffe mit besonderen Risiken (SVHC) aktiv. Demgegenüber ist das Scientific Committee on Occupational Exposure Limits (SCOEL) derzeit für die wissenschaftliche Ableitung von Grenzwerten für alle am Arbeitsplatz relevanten Stoffe zuständig.

Handlungsempfehlung:

- Die national festgelegten Arbeitsplatzgrenzwerte sind für den Arbeitgeber rechtsverbindlich. Besteht für bestimmte Stoffe Handlungsbedarf, wird sich der national zuständige AGS, beauftragt durch das BMAS, der Ableitung von rechtsverbindlichen Arbeitsplatzgrenzwerten, ggf. auch durch Überführung von inhalativen DNEL in Arbeitsplatzgrenzwerte, widmen. In diesem Fall erfolgt eine qualitative Überprüfung der DNEL aus den Registrierungsdossiers. Der AGS hält es für erforderlich, besonders für SVHCs mit identifizierten Arbeitsschutzrisiken, verstärkt Arbeitsplatzrichtwerte (EU IOELV) oder verbindliche Grenzwerte (BOELV) in den entsprechenden EU-Richtlinien festzulegen. Die Ableitung dieser Grenzwerte sollte grundsätzlich durch frei zugängliche Begründungsdokumente offengelegt werden.
- Für die Ableitung von Arbeitsplatzgrenzwerten steht mit SCOEL seit 1995 ein sachkundiges und erfahrenes Expertengremium zur Verfügung. Dieses sollte gestärkt und mit den erforderlichen Ressourcen ausgestattet werden und explizit weiterhin für die wissenschaftliche Ableitung von Beurteilungsmaßstäben für die Luft am Arbeitsplatz beauftragt werden. Die Aufgabenteilung von SCOEL (Arbeitsschutz) und RAC (Verbraucher- und Umweltschutz) sollte entsprechend klargestellt werden. Die ECHA sollte bei der Bearbeitung von Zulassungs- oder Beschränkungsverfahren DG EMPL einbinden und die Ableitung von Referenz-DNEL und Dosis-Wirkungs-Beziehungen von SCOEL erstellen lassen. Außerdem sollte ein besserer fachlicher Austausch zu Fragen der Exposition am Arbeitsplatz zwischen RAC und SCOEL sichergestellt sein. Hierfür regt der AGS dringend eine bessere Abstimmung mit anderen Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene an.
- Für krebserzeugende Stoffe ohne Schwellenwert sollten Exposition-Risiko-Beziehungen die wissenschaftliche Basis für die Bewertung der mit einer Exposition verknüpften Risiken bilden. Damit werden die mit den Stoffkonzentrationen verbundenen Risiken vergleichbar. Der AGS plädiert hierzu ebenfalls für eine Abstimmung mit den anderen Mitgliedstaaten insbesondere im Rahmen der aktuellen Diskussion zur Erweiterung der Krebs-Richtlinie.

Themenfeld 3: Optionen unter REACH für Stoffe mit besonderen Risiken

Unbenommen von schon bestehenden Vorgaben zum Arbeitsschutz kann die Identifizierung von Stoffen als SVHC zu weiteren Regelungsaktivitäten unter REACH führen, insbesondere die Zulassung oder Beschränkung der Stoffe. Dies gilt auch, wenn *ausschließlich* ein potentielles Risiko im Arbeitsschutz identifiziert wurde.

Handlungsempfehlung:

- Einzelne Stoffe sollten nicht ohne weitere Überlegungen lediglich aufgrund ihrer SVHC-Eigenschaften in Anhang XIV der REACH-VO benannt werden, sondern nur, wenn die Ziele Zulassung oder Beschränkung tatsächlich erforderlich und realistisch sind. Diese Bewertung wird durch das bisher nicht bindende Verfahren der Risk Management Option Analysis (RMOA) weitgehend sichergestellt. Eine Verpflichtung zur RMOA hält der AGS für erstrebenswert. Der AGS hält es für erforderlich diesen Weg konsequent weiterzuverfolgen und eine Einbindung von DG EMPL für arbeitsplatzrelevante Stoffe zu etablieren. Kriterien für Anforderungen an den Arbeitsschutz im Rahmen von REACH-Zulassungen und Beschränkungen sollten unter Einbindung von DG EMPL vorgeschlagen werden.
- Auf Gemeinschaftsebene sollten durch DG EMPL zügig verbindliche Arbeitsplatzgrenzwerte für arbeitsplatzrelevante SVHC-Stoffe erlassen werden. Der AGS hält es für erforderlich, die Verfahren zur Festlegung von BOELVs unter Beibehaltung des Sozialpartnerdialogs zu beschleunigen, ggf. auch durch den Einsatz von mehr Ressourcen.
- Stoffe, bei denen mit Risiken vornehmlich am Arbeitsplatz zu rechnen ist und für die aktuelle Grenzwerte und/oder Arbeitsschutzvorgaben im Rahmen der EU-Arbeitsschutzvorschriften bestehen, sollten nur in begründeten Einzelfällen für Anhang XIV (Zulassungspflicht) bzw. Anhang XVII (Beschränkung) vorgeschlagen werden. Der AGS empfiehlt den zuständigen Ministerien und Behörden, sich hierfür im Rahmen der RMOA einzusetzen und entsprechende Maßnahmen und Arbeitsplatzgrenzwerte zu diesen Stoffen in die entsprechenden Arbeitsschutz-Richtlinien aufnehmen.
- Im Zulassungsverfahren und konkret bei der Ableitung der Zulassungsbedingungen sollte die Umsetzung bewährter OSH-Maßnahmen berücksichtigt werden. Hierzu sollten die relevanten Technischen Regeln für Gefahrstoffe übersetzt und dem RAC zur Verfügung gestellt werden. Ziel sollte es sein, die Vorgaben zu Schutzmaßnahmen im deutschen Technischen Regelwerk und auf EU-Ebene in der Zulassung aufeinander abzustimmen.