

Ausschuss für Gefahrstoffe (AGS):

Position zum Zusammenspiel von REACH-Verordnung und europäischen Richtlinien zum Arbeits- und Gesundheitsschutz (OSH).

Risikobasierter Ansatz bei der Auswahl regulatorischer Maßnahmen

Der Ausschuss für Gefahrstoffe (AGS) ist ein Beratungsgremium des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Zentrales Anliegen des AGS ist der sichere Umgang mit gefährlichen Stoffen am Arbeitsplatz und die Erarbeitung von zielgerichteten und effektiven Schutzmaßnahmen für die Beschäftigten bei Tätigkeiten mit Gefahrstoffen in Deutschland.

Sowohl die REACH-Verordnung als auch die Richtlinien des Arbeitsschutzes zielen darauf ab, Gesundheitsrisiken zu minimieren und einen sicheren Umgang mit gefährlichen Stoffen zu gewährleisten. Insbesondere gewährleisten die Arbeitsschutzrichtlinien sichere und gesunde Arbeitsplätze in den europäischen Mitgliedstaaten. Daher unterstützt der AGS das im entsprechenden Missionsschreiben vom 17. September 2024 an die EU-Kommissarin für Bildung, hochwertige Arbeitsplätze und soziale Rechte, Roxana Mînzatu, ausgegebene Ziel, den europäischen Ansatz für OSH weiter zu verbessern und sicherere und damit hochwertige Arbeitsplätze sicherzustellen. REACH unterstützt dies durch detaillierte Informationen zu gefährlichen Stoffen, aber auch weitere mögliche Regulierungsinstrumente wie Zulassung und Beschränkung. Die Vorschriften zum Arbeitsschutz nutzen diese Stoffinformationen, um Arbeitsplatzrisiken besser zu identifizieren. Die Arbeitsschutzvorschriften sind dabei auf den Schutz von Gesundheit und Sicherheit der Beschäftigten in den konkreten Arbeitsumgebungen fokussiert. Grundlage des Arbeits- und Gesundheitsschutzes ist dabei ein risikobasiertes Vorgehen, welches neben der Gefährlichkeit eines Stoffes auch die tatsächliche Exposition und das sich daraus ergebende Risiko bei der durchzuführenden Tätigkeit am jeweiligen Arbeitsplatz betrachtet und darauf aufbauend Schutzmaßnahmen ermittelt.

Der AGS begrüßt in diesem Zusammenhang das generelle Anliegen der „Chemicals Strategy for Sustainability“ (CSS), Mensch und Umwelt vor gefährlichen Chemikalien zu schützen. Dies umfasst auch den Schutz der Beschäftigten vor Gesundheitsgefahren durch gefährliche Stoffe am Arbeitsplatz. Mit der vorgesehenen Umsetzung war bisher geplant bei der gewerblichen Anwendung den risikobasierten Ansatz zu verlassen, indem pauschal und alleine auf Basis der intrinsischen Eigenschaften eines Stoffes Verbote (Beschränkung) des Inverkehrbringens und der Verwendung vorgesehen werden. Allerdings sind bei Verwendungen, die durch den

gefahrenbasierten Ansatz der CSS abgedeckt werden sollen, in der Regel bereits ausreichende und verbindliche Maßnahmen für den Schutz der Gesundheit der Beschäftigten etabliert. Die Folge wäre eine Überregulierung durch diesen gefahrenbasierten Ansatz und generelle Verbote, obwohl ausreichende Arbeitsschutzmaßnahmen vorhanden sind. Daraus würde sich ein grundsätzlicher Widerspruch zwischen den Vorgehensweisen der REACH-Verordnung und den Vorgaben des europäischen und nationalen Arbeitsschutzes ergeben.

Der AGS ist der Ansicht, dass sich deutliche Synergieeffekte durch eine stärkere Integration und Harmonisierung beider Bereiche erreichen lassen. Dabei gilt es, den risikobasierten Ansatz unabhängig vom Rechtsgebiet wieder in den Mittelpunkt zu stellen und entsprechendes Vorgehen zu fördern. Eine Ausweitung von generischen, ausschließlich gefahrenbasierten Ansätzen ist für den Bereich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz aus Sicht des AGS nicht zielführend.

Grundlegende Position des Ausschusses für Gefahrstoffe:

Die Anwendung eines risikobasierten Ansatzes im Bereich Arbeits- und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz entspricht den Anforderungen der Praxis und ist klar gegenüber einem gefahrenbasierten Ansatz zu bevorzugen.

Ausschließlich gefahrenbasierte Ansätze entsprechen nicht der Praxis im Arbeits- und Gesundheitsschutz und schwächen die Wettbewerbsfähigkeit der EU in der gewerblichen Wirtschaft.

Konkrete Verbesserungsvorschläge des AGS im Zusammenwirken der REACH-Verordnung und der Richtlinien im Arbeits- und Gesundheitsschutz (OSH)

Um arbeitsplatzbedingte Risiken durch gefährliche Stoffe zu minimieren und erforderliche Schutzmaßnahmen für Beschäftigte zu implementieren, müssen sich die REACH-Verordnung und die Regularien zum Arbeits- und Gesundheitsschutz gegenseitig unterstützen. Die REACH-Verordnung bietet eine breite Grundlage zur Kontrolle der Chemikaliensicherheit in der EU, während die Regularien zum Arbeitsschutz gezielt auf die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten in konkreten Arbeitssituationen abzielen. Im Sinne der Zielsetzung der Kommission zu hochwertigen Arbeitsplätzen, Effizienz und Entbürokratisierung sind REACH und die Richtlinien zum Arbeitsschutz nicht als konkurrierende Gesetzgebungen zu betrachten. Nur das Zusammenwirken dieser Vorschriften führt zu umfassendem und effektivem Schutz der Beschäftigten.

Effizientere Nutzung der Analyse der regulatorischen Managementoptionen (RMOA)

Die Analyse der regulatorischen Managementoptionen (RMOA - Regulatory Management Option Analysis) ist bisher ein unverbindliches Werkzeug im Rahmen

der REACH-Verordnung, mit dem der Bedarf nach einer regulatorischen Maßnahme sowie dem effizientesten Regulierungsprozess identifiziert werden kann. Zielführende Regulierungswege außerhalb der REACH-Verordnung, insbesondere im Rahmen der bestehenden OSH-Richtlinien oder der Industrial Emission Directive (IED) werden nach Ansicht des AGS zurzeit noch nicht ausreichend betrachtet. Um dieses Ziel zu erreichen, bedarf es eines abgestimmten Vorgehens der zuständigen Generaldirektorate DG EMPL, DG GROW und DG ENV sowie deren Agenturen (u.a. ECHA und EU OSHA). Entsprechende Expertengremien aus den Bereichen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes (z.B. Committee on Safety and Health at Work (ACSH)/Working Party Chemicals (WPC)) sollten ebenfalls frühzeitig in diesen Prozess eingebunden werden. Hiermit würde auch das im EU-Wettbewerbskompass (COM(2025) 30) genannte Ziel unterstützt werden, das alle EU-Organe auffordert, zusammenzuarbeiten, um eine „regulatorische Einbahnstraße“ zu verhindern.

Besondere Relevanz hat eine abgestimmte Vorgehensweise bei der Etablierung von Arbeitsplatzgrenzwerten. Verbindliche Arbeitsplatzgrenzwerte müssen auf Basis des europäischen Rechtsrahmens im Arbeits- und Gesundheitsschutz festgelegt werden. Nur dadurch kann der Sozialpartnerdialog gewährleistet werden. Unterschiedliche Grenzwerte zum einen in Beschränkungen nach REACH und zum anderen in Arbeitsschutzrichtlinien für denselben Stoff im jeweiligen Verantwortungsbereich von DG EMPL und DG ENV müssen vermieden werden.

Position des Ausschusses für Gefahrstoffe:

Auf europäischer Ebene ist ein geordneter Prozess zur Entscheidung über die regulatorische und fachlich sinnvollste Maßnahme zu etablieren. Startpunkt dieser Überlegung soll die Durchführung einer RMOA und die stärkere Berücksichtigung von Arbeitsschutzaspekten und Erkenntnissen in die RMOA unter REACH sowie in weitere Regelungsverfahren auch in der EU-Chemikaliensicherheit sein.

Schließung der Regelungslücke von Ein-Personen-Unternehmen im Arbeitsschutz

Eine bekannte Regelungslücke der aktuellen EU-OSH-Gesetzgebung ist die Tatsache, dass Ein-Personen-Unternehmen (Selbstständige ohne Beschäftigte) formal nicht vom Anwendungsbereich des Arbeitsschutzes erfasst werden. Die genauen Anforderungen und Vorschriften variieren je nach nationalem Recht und spezifischen Branchenanforderungen.

Position des Ausschusses für Gefahrstoffe:

Es sollte geprüft werden, wie die Regelungslücke bei Ein-Personen-Unternehmen geschlossen und sie in den Anwendungsbereich der Richtlinien aufgenommen werden können.

Unterstützung der praktischen Umsetzung im Arbeits- und Gesundheitsschutz der EU

Um die praktische Umsetzung des Arbeitsschutzes EU-weit zu unterstützen, wird die Ausarbeitung einiger grundlegender Leitfäden auf EU-Ebene vorgeschlagen, welche Orientierung und Anleitung bei der Wahl und der Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen am Arbeitsplatz geben. Als Grundlage dafür können bereits bestehende, technische Regelwerke der Mitgliedstaaten, wie die Technischen Regeln für Gefahrstoffe (TRGS) in Deutschland, dienen. Damit würde auch das im EU-Wettbewerbskompass (COM (2025) 30) genannte Ziel zur Förderung von Kompetenzen und hochwertigen Arbeitsplätzen in der EU unterstützt werden. Folgende Themen sieht der AGS dabei unter anderem als besonders relevant an:

- Erstellung grundlegender Leitlinien im Arbeitsschutz auf europäischer Ebene, analog des bestehenden deutschen Technischen Regelwerks, z.B. TRGS 400 „Gefährdungsbeurteilung für Tätigkeiten mit Gefahrstoffen“; TRGS 500 „Schutzmaßnahmen“ oder TRGS 600 „Substitution“.
- Klärung der REACH-OSH Schnittstellen in der die Bedeutung von REACH-Expositionsszenarien für die OSH-Gefährdungsbeurteilung dargelegt wird. Seitens des AGS wurden hierzu bereits erste Empfehlungen formuliert, siehe z.B. EmpfGS 409 „Nutzung von REACH-Informationen für den Arbeitsschutz“.
- Etablierung branchenspezifischer Leitfäden, die jene Berufsgruppen abdecken, bei denen basierend auf epidemiologischen Daten zu berufsbedingten Krankheitsbildern von einem erhöhten EU-weiten Risiko am Arbeitsplatz ausgegangen werden kann (siehe z.B. TRGS 530 „Friseur-Handwerk“).

Position des Ausschusses für Gefahrstoffe:

Es sollten verstärkt europäische Leitlinien und Implementierungshilfen zur Umsetzung der Anforderungen der entsprechenden OSH-Richtlinien erarbeitet werden, um den Arbeits- und Gesundheitsschutz in Europa weiter zu stärken.

Stärkung des Vollzugs durch Zusammenarbeit

Die REACH-Verordnung und die Arbeitsschutz-Richtlinien sind gleichwertige, unabhängig von-einander gültige Regularien, die angemessen auch auf Ebene des Vollzugs zu berücksichtigen sind. Verantwortliche Stellen für den Vollzug sind häufig unterschiedliche Behörden der EU-Mitgliedstaaten. Ziel muss es aus Sicht des AGS sein, den Vollzug sowohl im Chemikalienrecht als auch im Arbeitsschutz zu stärken

und eine bessere Abstimmung zwischen beiden Bereichen zu erzielen. Dabei gilt es, die nationalstaatlichen Behörden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben besser zu unterstützen sowie das Verständnis des Überlappungsbereichs der geltenden Regeln des Chemikalienmanagements unter REACH sowie des Arbeits- und Gesundheitsschutzes in der nationalen Umsetzung zu fördern.

Position des Ausschusses für Gefahrstoffe:

Eine engere Zusammenarbeit der Arbeitsgruppe SLIC-CHEMEX und des Forums für den Austausch von Informationen zur Durchsetzung (Forum) der ECHA sollte etabliert werden. Zur Unterstützung sollten bereits bestehende nationale Implementierungshilfen durch die nationalen Vertreter stärker eingebracht werden.