

02.10.84

EG - AS - Wi

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zum Schutz
der Arbeitnehmer durch ein Verbot bestimmter Arbeits-
stoffe und/oder Arbeitsverfahren (Vierte Einzelrichtlinie
im Sinne des Artikels 8 der Richtlinie 80/1107/EWG)

KOM (84) 456 endg.; EG-Dok. 9193/84

Gemäß Artikel 2 Satz 2 des Gesetzes zu den Verträgen vom 25. März 1957 zugeleitet mit Schreiben des Chefs des Bundeskanzleramtes vom 2. Oktober 1984 - 14 - 680 70 - E - So 92/84 -

Diese Vorlage ist mit Schreiben des Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 13. September 19 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

Die Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der genannten Kommissionsvorlage ist vorgesehen.

Mit der alsbaldigen Beschlußfassung durch den Rat ist zu rechnen.

Zur Information wird gleichzeitig die von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zu ihrer Vorlage übermittelte Einführung beigelegt.

I. EINFUEHRUNG

Im Zuge der Entwicklung der Industriegesellschaft haben sich in zunehmendem Masse ein Bedarf an und die Notwendigkeit von Gesundheitsschutzmassnahmen am Arbeitsplatz ergeben.

Dementsprechend wurde eine Vielzahl von Massnahmen auf nationaler, gemeinschaftlicher und internationaler Ebene ergriffen.

Als der Rat am 29. Juni 1978 eine Entschliessung über ein Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz annahm (1), stellte dies einen grossen Schritt nach vorn zur Verbesserung des Schutzes von Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer dar. Zum erstenmal wurde hier die Grundlage einer gemeinsamen Politik gelegt, die einen vermehrten Schutz aller Arbeitnehmer in den Gemeinschaftsländern vom gesundheitlichen und sicherheitstechnischen Standpunkt zum Ziel hatte. Von diesem Programm wurden mehr als 110 Millionen Arbeitnehmer in den 10 Mitgliedstaaten erfasst. Es enthielt 14 Aktionen, von denen 5 dem Schutz gegen gefährliche Stoffe galten.

Auf dieses erste Programm ist inzwischen ein zweites gefolgt, das vom Rat am 27. Februar 1984 angenommen wurde (2). In dem zweiten Programm sind 21 Aktionen enthalten, von denen 6 sich mit Schutzmassnahmen gegen gefährliche Stoffe befassen. Von diesen betrifft Aktion 5:

"Entwicklung von Präventiv- und Schutzmassnahmen in bezug auf Stoffe, deren krebserzeugende Eigenschaft anerkannt ist, und auf andere gefährliche Stoffe und Prozesse, die ernste schädliche Auswirkungen auf die Gesundheit haben können".

Ein wichtiger Markstein der Entwicklung von Schutzmassnahmen gegen gefährliche Stoffe wurde 1980 erreicht, und zwar mit der Annahme der Richtlinie 80/1107/EWG durch den Rat am 27. November 1980, bei der es um den Schutz der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch chemische, physikalische und biologische Arbeitsstoffe bei der Arbeit geht (3).

Angestrebt wird mit dieser Richtlinie der Schutz der Arbeitnehmer vor einer Gefährdung ihrer Gesundheit und Sicherheit - einschliesslich der Prävention einer solchen Gefährdung -, die sich durch eine Exposition gegenüber als schädlich angesehenen chemischen und biologischen Agenzien bei der Arbeit ergibt oder ergeben könnte.

Damit die Belastung der Arbeitnehmer durch Arbeitsstoffe vermieden oder auf dem niedrigsten in der Praxis vertretbaren Niveau gehalten wird, treffen die Mitgliedstaaten, wenn sie zum Schutz der Arbeitnehmer Bestimmungen bezüglich eines Arbeitsstoffes erlassen, die Massnahmen nach Artikel 4 dieser Richtlinie.

Artikel 4 führt 14 Massnahmen auf, von denen die vierzehnte und letzte "...erforderlichenfalls das begrenzte oder allgemeine Verbot der Verwendung des Arbeitsstoffes in den Fällen, in denen der Einsatz der anderen zur Verfügung stehenden Mittel keinen ausreichenden Schutz gewährleistet..." vorsieht.

Artikel 8 der Richtlinie enthält Vorschläge für Einzelrichtlinien, die von der Kommission dem Rat vorgelegt werden sollen.

(1) ABL C 165 vom 11.07.1978, S. 1

(2) ABL C 67 vom 8.3.1984, S. 2

(3) ABL L 327 vom 3.12.1980, S. 8

Zwei Einzelrichtlinien zu Blei (4) und Asbest (5) wurden bereits vom Rat angenommen.

In Artikel 5 der Einzelrichtlinie zu Asbest hat der Rat zum erstenmal eine bestimmte Tätigkeit am Arbeitsplatz verboten, es heisst dort nämlich: "Die Spritzverarbeitung von Asbest mittels Beflockung ist zu untersagen".

Dieser Grundsatz wird durch den vorliegenden Vorschlag für eine Richtlinie des Rates auch auf andere Stoffe angewandt, und zwar mittels einer Einzelrichtlinie gemäss Artikel 8 der Richtlinie des Rates 80/1107/EWG (3), während gleichzeitig Punkt 5 des zweiten Aktionsprogramms Berücksichtigung findet.

II. BESCHREIBUNG DES VORSCHLAGS

Dem Vorschlag liegen die in verschiedenen Mitgliedstaaten bestehenden Rechtsvorschriften zugrunde, in denen die in dem Anhang erwähnten Arbeitsstoffe bereits durchgehend oder mit bestimmten Einschränkungen verboten worden sind.

In Artikel 1 des Vorschlags wird dessen Zielsetzung dargelegt, nämlich ein verbesserter Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmer durch ein generelles oder beschränktes Verbot bestimmter benannter gefährlicher Arbeitsstoffe und/oder Arbeitsverfahren in den Fällen, bei in denen sich durch sonstige zur Verfügung stehende Mittel ein angemessener Schutz nicht erreichen lässt.

Artikel 2 enthält Begriffsbestimmungen. Während die Definition von "Stoffen" mit derjenigen übereinstimmt, die in der Richtlinie des Rates 79/831/EWG vom 18. September 1979 enthalten ist, die die sechste Aenderung der Richtlinie 67/548/EWG zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung gefährlicher Stoffe enthält (6), wurde die Definition von "Zubereitungen" leicht verändert. In den übrigen Definitionen werden die Begriffe "Fremdstoffe", "Zwischenprodukte", "Nebenprodukte" und "Abfallprodukte" in Sinne des Vorschlags bestimmt.

In Artikel 3 werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die im Anhang aufgeführten Arbeitsstoffe zu verbieten. Der Artikel sieht auch die Möglichkeit vor, sonstige Arbeitsstoffe und/oder Arbeitsverfahren durch Zusätze zu dem Anhang zu verbieten, sobald diese vom Rat auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission angenommen worden sind.

In Artikel 4 wird den Mitgliedstaaten das Recht eingeräumt, Ausnahmegenehmigungen für die verbotenen Arbeitsstoffe und Arbeitsverfahren gemäss den im Anhang festgelegten Bedingungen zu erteilen. Bei der Erteilung solcher Ausnahmegenehmigungen muss der Benutzer einen begründeten Antrag bei der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats einreichen, der eine kurze Beschreibung der verwendeten Mengen und der hergestellten Produkte enthält. Die Mitgliedstaaten können auch dann Ausnahmegenehmigungen erteilen, wenn sie der Auffassung sind, dass der Benutzer angemessene Massnahmen zum Schutz der betroffenen Arbeitnehmer getroffen hat. In diesen Fällen sind die Mitgliedstaaten gehalten, die spezifischen Massnahmen anzugeben, die zur Gewährleistung des Schutzes dieser Arbeitnehmer erforderlich sind.

(4) ABL. L 247 vom 23.8.1962, S. 12

(5) ABL. L 263 vom 24.9.1983, S. 25

(6) ABL. L 259 vom 15.10.1979, S.10

Artikel 5 enthält Bestimmungen hinsichtlich der Unterrichtung der Arbeitnehmer, er sieht nämlich vor, dass ihnen Zugang zu von ihrem Arbeitgeber vorgenommenen Mitteilungen zu gewähren ist und dass sie angemessen über die Arbeitsstoffe bzw. Arbeitsverfahren zu unterrichten sind, denen sie ausgesetzt sind oder voraussichtlich ausgesetzt werden.

Artikel 6 legt den 1. Januar 1987 als Termin fest, bis zu dem die Mitgliedstaaten die Richtlinie in ihre Rechts- und Verwaltungsvorschriften aufzunehmen haben.

Im Anhang werden die zu verbietenden Arbeitsstoffe sowie die Regelung für Ausnahmegenehmigungen aufgeführt.

Bei den Arbeitsstoffen, die in Punkt 1 des Anhangs erwähnt werden, handelt es sich um 2-Naphtylamin und dessen Salze, 4-Aminobiphenyl und dessen Salze sowie um 4-Nitrobiphenyl. Diese Arbeitsstoffe sind sämtlich gefährlich; von der International Agency for Research on Cancer (Internationalen Agentur für Krebsforschung) (IARC) wurde folgendes festgestellt:

- Zwischen dem Vorhandensein von 2-Naphtylamin - allein oder als Fremdstoff in anderen Verbindungen - und dem Auftreten von Blasenkrebs besteht ein ursächlicher Zusammenhang (7).

2-Naphtylamin ist früher offenbar hauptsächlich als Zwischenprodukt bei der Herstellung von Farbstoffen und Antioxydationsmitteln verwendet worden. Derzeit fällt es als Fremdstoff in technischem 1-Naphtylamin an.

- Eine überdurchschnittliche Häufigkeit von Blasenkrebs wurde bei Arbeitnehmern beobachtet, die technischem 1-Naphtylamin während 5 oder mehr Jahren exponiert und die ebenfalls bei der Herstellung von 2-Naphtylamin oder Benzidin beschäftigt waren. Da jedoch in diesem Zeitraum hergestelltes technisches 1-Naphtylamin möglicherweise 4-10% 2-Naphtylamin enthalten hat, kann die Karzinogenität von 1-Naphtylamin nicht unabhängig von anderen Stoffen bewertet werden (7).
- Bei Arbeitern mit einer berufsbedingten Exposition gegenüber technischem 4-Aminobiphenyl stellte man eine hohe Inzidenz von Blasenkrebs fest (7). Der Stoff wurde als hochwirksames Gummi-antioxydationsmittel verwendet (8).
- Angesichts der Umsetzung von 4-Nitrobiphenyl zu 4-Aminobiphenyl kann eine Exposition gegenüber nur jeweils einer dieser Substanzen nicht festgestellt werden (9).

Von diesen Arbeitsstoffen kommt in der Technik die grösste Bedeutung dem 2-Naphtylamin zu, und zwar wegen der Tatsache, dass es in 1-Naphtylamin vorhanden ist - letzteres wird als Zwischenprodukt bei der Gewinnung einer grossen Anzahl von Verbindungen verwendet, zu denen Farbstoffe, Pestizide und Antioxydationsmittel gehören (8).

Die Mitgliedstaaten können Ausnahmegenehmigungen für die Herstellung von 1-Naphtylamin erteilen und ferner dann, wenn die Konzentration von 2-Naphtylamin in 1-Naphtylamin wegen seines Auftretens als Zwischenprodukt mit einiger Wahrscheinlichkeit über 0,1% Gewichtsprozent liegt, vorausgesetzt, dass am Prozessende die Konzentration unter diesen Wert von 0,1% Gewichtsprozent sinkt. Desgleichen können die Mitgliedstaaten für solche Arbeitsverfahren Ausnahmegenehmigungen erteilen, bei denen es um die Eliminierung dieser Arbeitsstoffe in der Form von Abfallprodukten geht, wie z.B. bei der Konzentrierung und Veraschung von 2-Naphtylamin.

(7) IARC Monographs Supplement 4.

(8) IARC Monographs on the Evaluation of Carcinogenic Risk of Chemicals to Man. Volume 1.

(9) IARC Monographs on the Evaluation of Carcinogenic Risk of Chemicals to Man. Volume 4.

Die Mitgliedstaaten können darüber hinaus Ausnahmegenehmigungen für die Herstellung und Verwendung dieser Arbeitsstoffe zu Forschungs- und Versuchszwecken sowie für Analyse erteilen, zum Beispiel dann, wenn diese Arbeitsstoffe als Bezugsmaterialien verwendet werden.

III. ANHÖRUNG

Gemäss Artikel 100 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft müssen das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuss angehört werden.

VORSCHLAG FÜR EINE RICHTLINIE DES RATES ZUM SCHUTZ DER
ARBEITNEHMER DURCH EIN VERBOT BESTIMMTER ARBEITSSTOFFE UND/ODER ARBEITS-
VERFAHREN

(Vierte Einzelrichtlinie im Sinne des Artikels 8 der Richtlinie 80/1107/EWG)

Der Rat der Europäischen Gemeinschaften -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsge-
meinschaft, insbesondere auf Artikel 100,

auf Vorschlag der Kommission (1),

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments (2),

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses (3),
in Erwägung nachstehender Gründe:

Die Entschliessung des Rates vom 27. Februar 1984 über ein zweites
Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften für Sicherheit und Gesund-
heitsschutz am Arbeitsplatz (4) sieht die Entwicklung von Schutzmassnahmen
in bezug auf Stoffe vor, deren krebserzeugende Eigenschaft anerkannt ist, so-
wie in bezug auf andere gefährliche Stoffe und Prozesse, die ernste gesund-
heitsschädliche Auswirkungen haben können.

Eine Untersuchung der von den Mitgliedstaaten getroffenen Vorkehrungen
zum Schutz der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch bestimmte Arbeitsstoffe
und Arbeitsverfahren lässt gewisse Unterschiede erkennen. Im Interesse einer
ausgewogenen Entwicklung sollten diese Massnahmen, die sich unmittelbar auf das
Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken, daher einander angeglichen
und verbessert werden. Eine solche Angleichung und Verbesserung muss auf ge-
meinsamen Grundsätzen beruhen.

Entsprechende Grundsätze sind in der Richtlinie 80/1107/EWG des
Rates vom 27. November 1980 zum Schutz der Arbeitnehmer vor der Gefährdung
durch chemische, physikalische und biologische Arbeitsstoffe bei der Arbeit (5)
enthalten.

-
- (1) ABl. Nr.
 - (2) ABl. Nr.
 - (3) ABl. Nr.
 - (4) ABl. Nr. C 67 vom 8.3.1984, S. 2
 - (5) ABl. Nr. L 327 vom 3.12.1980, S. 8

Dieser Schutz ist gemäss der vorerwähnten Richtlinie nach Möglichkeit durch Massnahmen sicherzustellen, die darauf abzielen, die Belastung zu vermeiden oder aber auf dem niedrigsten in der Praxis vertretbaren Niveau zu halten. Um einen angemessenen Schutz der Arbeitnehmer entsprechend dieser Richtlinie zu gewährleisten, ist es erforderlich, die Verwendung bestimmter Arbeitsstoffe und/oder die Anwendung bestimmter Arbeitsverfahren, die schwere gesundheitliche Schäden verursachen können, am Arbeitsplatz zu verbieten, wenn es auf andere Weise nicht möglich ist, die Arbeitnehmer angemessen zu

Unter diesen Umständen empfiehlt es sich, bestimmte Arbeitsstoffe und/oder Arbeitsverfahren zu verbieten.

Die Sozialpartner sollten bei der Durchführung von Massnahmen zum Schutz der Arbeitnehmer hinzugezogen werden -

Hat folgende Richtlinie erlassen:

Artikel 1

Diese Richtlinie bezweckt den Schutz der Arbeitnehmer vor Gefahren für ihre Gesundheit durch ein Verbot bestimmter Arbeitsstoffe und/oder Arbeitsverfahren, wenn schwerwiegende Gesundheitsschäden nachgewiesen wurden und wenn gegenwärtige bzw. zukünftige Vorsichtsmassnahmen in technischer und organisatorischer Hinsicht die expositionsbedingte Gefährdung nicht auf ein annehmbares Niveau verringert haben bzw. kaum verringern dürften.

Artikel 2

Im Sinne dieser Richtlinie gelten als:

- (a) "Stoffe": chemische Elemente und ihre Zusammensetzungen im Naturzustand bzw. gewerblich hergestellt, einschliesslich erforderlicher Zusatzstoffe für ihre Vermarktung;
- (b) "Zubereitungen": absichtlich hergestellte Gemische bzw. Lösungen aus zwei oder mehr Stoffen;
- (c) "Fremdstoffe": Stoffe, die in geringen Mengen in anderen Stoffen enthalten sind;

- (d) "Zwischenprodukte": Stoffe, die während einer chemischen Reaktion entstehen und bei Reaktionsende nicht mehr vorhanden sein sollten;
- (e) "Nebenprodukte": Stoffe, die während einer chemischen Reaktion entstehen und am Ende der Reaktion zurückbleiben;
- (f) "Abfallprodukte": die Rückstände aus einer chemischen Reaktion, die am Ende der Reaktion zu beseitigen sind.

Artikel 3

Zum Schutz der Arbeitnehmer vor einer Gesundheitsgefährdung durch bestimmte Arbeitsstoffe und/oder Arbeitsverfahren, die erwiesenermassen Gesundheitsschäden verursachen, treffen die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Massnahmen, um

- (a) die im Anhang dieser Richtlinie aufgeführten Arbeitsstoffe und/oder
- (b) die in einer vom Rat auf Vorschlag der Kommission angenommenen Neufassung des Anhangs aufgeführten Arbeitsverfahren bzw. Zusatzstoffe

zu verbieten.

Artikel 4

1. Gemäss dem Anhang können die Mitgliedstaaten auf begründeten Antrag eines Arbeitgebers Ausnahmegenehmigungen für die Ver- bzw. Anwendung der verbotenen Arbeitsstoffe und Arbeitsverfahren erteilen.
2. Der begründete Antrag ist vom Arbeitgeber gemäss den einzelstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften bei der zuständigen Behörde des jeweiligen Mitgliedstaates einzureichen. Der Antrag muss mindestens kurze Angaben zu den
 - eingesetzten Mengen,
 - betreffenden Tätigkeiten und/oder Arbeitsvorgängen,
 - hergestellten Erzeugnissenumfassen.
3. Die Mitgliedstaaten dürfen eine Ausnahmegenehmigung nur erteilen, wenn nach eingehender Prüfung des Falles feststeht, dass der Arbeitgeber angemessene Vorkehrungen zum Schutz der Sicherheit und der Gesundheit der Arbeitnehmer getroffen hat, die von einer solchen Ausnahmegenehmigung betroffen sind bzw. voraussichtlich betroffen sein werden.

4. Bei der Erteilung einer Ausnahmegenehmigung legen die Mitgliedstaaten die vom Arbeitgeber in Anwendung von Artikel 4 Ziffern 1 bis 3 sowie 5 bis 13 und von Artikel 5 der Richtlinie 80/1107/EWG zu treffenden Massnahmen fest.

Artikel 5

1. Die Arbeitnehmer und/oder ihre Vertreter im Unternehmen oder Betrieb müssen die Möglichkeit haben, gemäss den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften die Mitteilung über ihr Unternehmen bzw. ihren Betrieb einzusehen.
2. Es sind geeignete Massnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass die Arbeitnehmer und ihre Vertreter in dem Unternehmen oder Betrieb in angemessener Weise über die Sicherheits- und Gesundheitsgefährdung unterrichtet werden, die von dem Arbeitsstoff oder dem Arbeitsverfahren ausgeht, den sie verwenden bzw. das sie anwenden oder voraussichtlich ver- bzw. anwenden werden, sowie über die zu ergreifenden Vorbeugungsmassnahmen.

Artikel 6

1. Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie bis zum 1. Januar 1987 nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.
2. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission die innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.

Artikel 7

Diese Richtlinie ist an alle Mitgliedstaaten gerichtet.

ANHANG

Verbote und besondere Ausnahmegenehmigungen in Anwendung der Artikel 3 und 4

Folgende Arbeitsstoffe dürfen nicht allein verwendet oder absichtlich einer Zubereitung beigegeben werden:

2-Naphthylamin und seine Salze
4-Aminobiphenyl und seine Salze
4-Nitrobiphenyl.

Das Verbot findet keine Anwendung, wenn die Arbeitsstoffe in Form von Fremdstoffen, Nebenprodukten oder als Bestandteil von Abfallprodukten in einer Substanz oder einer Zubereitung enthalten sind, sofern ihre Konzentration in der Substanz sich jeweils unter 0,1 % G/G hält.

Die Mitgliedstaaten können Ausnahmegenehmigungen erteilen für:

- die Herstellung und Verwendung ausschliesslich zu Forschungs- und Versuchszwecken sowie für Analysen;
- Arbeitsverfahren, bei denen die Arbeitsstoffe als Zwischenprodukte in einem geschlossenen System und in Konzentrationen von mehr als 0,1 % G/G entstehen, sofern diese Konzentration bei Reaktionsende bis auf weniger als 0,1 % G/G absinkt;
- Arbeitsverfahren zur Beseitigung von Stoffen, die als Abfallprodukte vorkommen.

Beschluß

des Bundesrates

zum

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zum Schutz der Arbeitnehmer durch ein Verbot bestimmter Arbeitsstoffe und/oder Arbeitsverfahren

(Vierte Einzelrichtlinie im Sinne des Artikels 8 der Richtlinie 80/1107/EWG)

KOM(84) 456 endg.; EG-Dok. 9193/84

Der Bundesrat hat in seiner 544. Sitzung am 7. Dezember 1984 zu der Vorlage wie folgt Stellung genommen:

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, dem Richtlinienvorschlag in der vorliegenden Fassung nicht zuzustimmen.

Der beste Schutz der Arbeitnehmer vor gefährlichen Arbeitsstoffen wird nicht durch das generelle Verbot der Verwendung einzelner Stoffe und Arbeitsverfahren erreicht, wenn von diesem Verbot im Einzelfall Ausnahmen zugelassen werden können. Vorzuziehen ist, daß beim Umgang mit gefährlichen Stoffen durch technische und organisatorische Maßnahmen eine Gefährdung der Arbeitnehmer verhindert wird. Ein Verbot sollte nur ausgesprochen werden, wenn dies nicht möglich ist und Ersatzstoffe mit einem geringeren Gefährdungspotential zur Verfügung stehen.

Im übrigen wird nicht klar, warum in der Richtlinie zunächst drei Stoffe verboten werden sollen, die als Zwischenprodukte im praktischen Einsatz nur eine geringe Bedeutung haben. Im weiteren Verfahren müssen daher die Gefährlichkeitsmerkmale der von der Richtlinie zu erfassenden Stoffe und die sonstigen Voraussetzungen bei der Auswahl der Stoffe eindeutig festgelegt werden.