



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Bruxelles, le 14.2.2008

SEK(2008) 193

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zum

Vorschlag für eine

ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Richtlinie 76/769/EWG des Rates zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe und Zubereitungen (hinsichtlich Dichlormethan)

(Änderung der Richtlinie 76/769/EWG des Rates)

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

{KOM(2008) 80 final}

{SEK(2008) 192}

Federführende Generaldirektion: Unternehmen und Industrie

Andere beteiligte Dienststellen: AGRI, ENV, SANCO, JRC, EMPL, ECFIN, TRADE, JLS, MARKT, RTD, SJ, TREN, SG

Bezugsnr. der Agendaplanung bzw. des Arbeitsprogramms: 2007/ENTR/016

1. HINTERGRUND

Diese Zusammenfassung des Folgenabschätzungsberichts¹ ist ein Begleitdokument zu einem Vorschlag für eine Entscheidung zur Änderung der Richtlinie 76/769/EWG im Hinblick auf Beschränkungen für das Inverkehrbringen und die Verwendung von Dichlormethan (DCM) in Farbabbeizern.

DCM ist nicht in den Prioritätenlisten gemäß der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates zur Bewertung und Kontrolle der Umweltrisiken chemischer Altstoffe enthalten. Mehrere Studien über die Gefährdung durch DCM in Farbabbeizern² führten jedoch zu dem Ergebnis, dass Maßnahmen zur Risikominderung gemeinschaftsweit erforderlich sind.

In der Folgenabschätzung werden die verschiedenen Maßnahmen zur Verringerung der Risiken beim Umgang mit DCM-haltigen Farbabbeizern im industriellen, gewerblichen und privaten Bereich im Hinblick auf ihre Wirksamkeit, praktische Anwendbarkeit, wirtschaftlichen Auswirkungen und Überwachung untersucht und bewertet.

2. VERFAHRENSFRAGEN UND ANHÖRUNG INTERESSierter KREISE

Etwaige Beschränkungen der Verwendung von DCM in Farbabbeizern wurden bei mehreren Sitzungen der Arbeitsgruppe zur Umsetzung der Richtlinie 76/769/EWG erörtert, an denen Vertreter der Kommission, der Mitgliedstaaten und des Verbands der europäischen chemischen Industrie (CEFIC) teilnahmen. Das Europäische Büro der Verbraucherorganisationen (BEUC), die Europäische Föderation der Bergbau-, Chemie- und Energiegewerkschaften (EMCEF) und der Europäische Gewerkschaftsbund (EGB) wurden ebenfalls konsultiert.

Während dieser Sitzungen zeigte sich, dass sich die Mitgliedstaaten in zwei verschiedene Lager mit ganz unterschiedlichen Ansichten teilten: Auf der einen Seite standen UK, IE, IT, EL und PL, die sich zwar für zusätzliche Kontrollen am Arbeitsplatz aussprachen, aber keine Notwendigkeit eines Verbots der beruflichen oder privaten Verwendung sahen. Diese Mitgliedstaaten waren der Meinung, dass umfangreiche Beschränkungen in keinem angemessenen Verhältnis zu den beobachteten Risiken stünden und dass andere Maßnahmen ausreichten, um die Risiken zu verringern.

Auf der anderen Seite bestritten DE, FR, SE und DK die obige Argumentation und vertraten die Meinung, dass an DCM besonders die betäubende Wirkung gefährlich sei, und dass die beobachteten Unglücks- und Todesfälle zeigten, dass die derzeitigen Maßnahmen (z. B. Verdunstungshemmer) nicht ausreichten. Sie sprachen sich deshalb für strenge Vorschriften für die industrielle Verwendung und ein völliges Verbot der gewerblichen und privaten Verwendung aus.

¹ Die vollständige englische Fassung ist im Internet einsehbar unter: http://ec.europa.eu/enterprise/chemicals/studies_en.htm.

² TNO-STB-Studie, November 1999; Bericht der ETVAREAD-Sachverständigengruppe, April 2004; RPA-Studie, April 2007. Diese Studien können im Internet unter http://ec.europa.eu/enterprise/chemicals/studies_en.htm eingesehen werden.

Andere Rechtsvorschriften wie die Richtlinie über die allgemeine Produktsicherheit und die Vorschriften zum Schutz von Arbeitnehmern wurden ebenfalls geprüft, um etwaige rechtliche Überschneidungen oder Konflikte zu vermeiden.

3. BESCHREIBUNG DES PROBLEMS UND ZIELE DER POLITISCHEN INITIATIVE

Gemäß Anhang I der Richtlinie 67/548/EWG wird DCM als krebserzeugend (Kategorie 3) eingestuft.

Potenziell gefährlich ist DCM liegt in erster Linie wegen seiner betäubenden Wirkung, die bei hohen Konzentrationen zu einer Störung des zentralen Nervensystems (ZNS) führen kann. Obwohl die akuten toxischen Wirkungen auf das ZNS reversibel sind, wird immer wieder von Todesfällen berichtet³. Zwischen 1989 und 2007 sind in der EU 18 Todesfälle (9 bei industrieller, 8 bei gewerblicher und 1 bei privater Verwendung) und 56 Verletzungen ohne Todesfolge (6 bei industrieller Verwendung, 26 bei gewerblicher Verwendung, 10 bei industrieller und gewerblicher Verwendung sowie 14 bei privater Verwendung) gemeldet worden.

Zu tödlichen Unfällen beim Umgang mit DCM-haltigen Farbabbeizern haben vor allem folgende Faktoren beigetragen:

- Unzureichende Belüftung;
- unzulängliche persönliche Schutzausrüstung;
- Verwendung unangemessener Behälter;
- Verwendung des Stoffs in Fällen, für die er nicht vorgesehen ist;
- Hitzeeinwirkung;
- (mutmaßlicher) Alkoholmissbrauch;
- Langzeitexposition;
- unbekannte Gründe.

Ausgehend von diesen Faktoren wurden in der Folgenabschätzung verschiedene Kontrollmaßnahmen untersucht, die geeignet wären, die Zahl der Unfälle und das Risiko von Todesfällen zu verringern.

Mit dem vorliegenden Vorschlag sollen die festgestellten Gefahren verringert oder ganz beseitigt werden, um die Gesundheit sämtlicher Verwender von DCM-haltigen Farbabbeizern (Industrie, Gewerbe und private Verbraucher) möglichst umfassend zu schützen. Ferner soll durch EU-weit einheitliche Vorschriften verhindert werden, dass es zu Behinderungen des innergemeinschaftlichen Handels mit DCM-haltigen Farbabbeizmitteln kommt.

³ Stellungnahme des Wissenschaftlichen Ausschusses vom März 2005
http://ec.europa.eu/health/ph_risk/committees/04_scher/scher_opinions_en.htm.

4. GRUND FÜR DAS TÄTIGWERDEN DER KOMMISSION

Mit der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sollen die Rechtsvorschriften aneinander angeglichen werden, um gemeinschaftsweit für ein hohes Maß an Gesundheits- und Umweltschutz zu sorgen und um der Entwicklung unterschiedlicher nationaler Rechtsvorschriften vorzubeugen, die zu Behinderungen des innergemeinschaftlichen Handels führen könnten.

Angesichts der gegensätzlichen Meinungen der Mitgliedstaaten zum Handlungsbedarf und der unterschiedlichen Maßnahmen, die von einigen (AT, DK und SE), aber nicht allen Mitgliedstaaten bereits getroffen worden sind, kann die Verantwortung für den Umgang mit dieser Gefährdung nicht den Mitgliedstaaten allein überlassen werden. Eine Gemeinschaftsmaßnahme ist am besten geeignet, um die ermittelten Risiken zu beseitigen oder zu verringern und zugleich das Funktionieren des Binnenmarkts zu gewährleisten. Artikel 95 EG-Vertrag bildet die geeignete Rechtsgrundlage für diesen Vorschlag.

5. VERGLEICH DER VERSCHIEDENEN POLITISCHEN OPTIONEN ZUR ERREICHUNG DER ZIELE

Die verschiedenen Optionen zur Erreichung des angestrebten Ziels der Begrenzung der Risiken beim Umgang mit DCM-haltigen Farbabbeizern wurden auf der Grundlage der Informationen und Schlussfolgerungen der für die Kommission durchgeführten Studien ausgearbeitet. Weitere Informationen aus den Mitgliedstaaten, der Industrie und von anderen Interessengruppen wurden ebenfalls berücksichtigt. In der folgenden Tabelle sind die Ergebnisse der Folgenabschätzung zusammengefasst.

OPTION	Wirksamkeit	Wirtschaftlichkeit
<u>Keine Maßnahmen</u>	Sehr gering: Bei dieser Option würde es weiterhin zu Unfällen (auch mit tödlichem Ausgang) bei allen Arten der Verwendung kommen. Die MS könnten weiterhin nationale Vorschriften erlassen und unterschiedliche Beschränkungen festlegen, was den Binnenmarkt beeinträchtigen würde.	Gering: Keine zusätzlichen Kosten für die Industrie, aber die angestrebte Gefahrenminderung für alle drei Arten der Verwendung würde nicht erreicht.
<u>Freiwillige Maßnahmen der Industrie</u>	Sehr gering: Wegen der stark unterschiedlichen Meinungen innerhalb der Industrie wäre es schwierig, eine industrieweite Vereinbarung auszuarbeiten. Für die Mitgliedstaaten wäre es schwierig, die Anwendung der freiwilligen Maßnahmen durch die Industrie zu überprüfen. Keine Gewähr für den Gesundheitsschutz für die Verbraucher.	Sehr gering: Für die Industrie wären mit der Einigung auf freiwillige Maßnahmen (die für viele KMU gelten müssten) sowie deren Ausarbeitung, Umsetzung und Überwachung erhebliche Verwaltungskosten verbunden.

<u>Technische Schutzmaßnahmen:</u> Belüftung und Behälter:	Durchschnittlich bis hoch bei industrieller Verwendung: Risiken bei industrieller Verwendung würden verringert, doch würden für die Arbeitnehmer zusätzliche persönliche Schutzausrüstungen erforderlich. Gering bis durchschnittlich bei gewerblicher Verwendung: Für außerhalb von Industrieanlagen arbeitende gewerbliche Verwender wäre es in der Praxis schwierig, ihre Exposition gegenüber DCM zu messen und dauerhaft für ausreichende Belüftung zu sorgen. Maßnahmen hinsichtlich der Behälter kämen nicht für alle, sondern nur für bestimmte gewerblichen Verwendungen in Betracht. Sehr gering bei privater Verwendung: Eine „gute Belüftung“ ließe sich kaum gewährleisten, wenn private Verbraucher Farbabbeizer in Innenräumen verwenden müssten oder schlechtes Wetter herrschte. Maßnahmen hinsichtlich der Behälter kämen nicht in Betracht.	Durchschnittlich bis hoch bei industrieller Verwendung: Der Einbau von mechanischen Belüftungsanlagen könnte Änderungen an bestehenden Anlagen erforderlich machen, die insbesondere für KMU Kosten verursachen könnten. Änderungen an den Behältern könnten bei kleinen Artikeln wirtschaftlich sein, werden jedoch bei größeren Artikeln wegen der höheren Investitionsausgaben zunehmend unwirtschaftlich. Gering bis durchschnittlich bei gewerblicher Verwendung: Kosten für notwendige Ausrüstung wären hoch und würden von der jeweiligen gewerblichen Anwendung abhängen. In besonderen Fällen könnte eine kostspielige Zusatzausrüstung notwendig sein, die nur mit entsprechendem Fachwissen richtig angewendet werden kann. Sehr gering bei privater Verwendung: Eine stets für eine „gute Belüftung“ sorgende Ausrüstung wäre übermäßig teuer.
<u>Maßnahmen für den Umgang:</u> 1. Persönliche Schutzausrüstungen (PSA)	Hoch bei industrieller Verwendung: Durch das Tragen von Sicherheitshandschuhen aus geeignetem Material würde Hautkontakt ausgeschlossen. Geeignete Atemschutzmasken oder -geräte würden sicher vor dem Einatmen der Dämpfe schützen. Durchschnittlich bei gewerblicher Verwendung: Es ist schwierig, die Eignung des Handschuhmaterials (das vom Grad der Exposition, der Intensität und Dauer der mechanischen Arbeit und anderen Faktoren abhängt) für sämtliche Arbeitsbedingungen zu beurteilen, was insbesondere für Selbstständige und für Tätigkeiten außerhalb von Industrieanlagen gilt. Sehr geringe	Durchschnittlich bei industrieller Verwendung: Zusatzkosten für die Unternehmen für die Bereitstellung wirksamer PSA, die je nach den Arbeitsbedingungen und den bisherigen technischen Schutzmaßnahmen hinsichtlich Belüftung und Behältern ausgewählt werden müssten. Gering bis durchschnittlich bei gewerblicher Verwendung: Zusatzkosten für die Unternehmen durch Auswahl und Kauf zweckmäßiger Schutzausrüstungen für häufig wechselnde Arbeitsbedingungen.

2. Größenbegrenzungen und Konstruktionsvorschriften für Behälter	Wahrscheinlichkeit, dass vorgeschriebene Atemschutzgeräte tatsächlich stets getragen würden. Gering bei privater Verwendung: Keine Gewähr, dass private Verbraucher PSA ordnungsgemäß verwenden und rechtzeitig austauschen. Keine Gewähr für den Gesundheitsschutz für die Verbraucher.	Gering bei privater Verwendung: Unverhältnismäßig hohe Kosten für PSA, insbesondere für kleine Heimwerkertätigkeiten.
	Gering bei industrieller, gewerblicher und privater Verwendung: Durch kleinere Behälter mit engen Hälsen würde die Exposition durch ungewolltes Verschütten verringert, doch würde sich an der Art der Verwendung des Produkts und der damit verbundenen Gefährdung nichts grundsätzlich ändern. In enghalsige Behälter könnten Verbraucher keine Bürsten einführen, weshalb sie das Produkt in größere Behälter umfüllen würden, wodurch die Gefahr einer Exposition gegenüber DCM-Dämpfen groß wäre.	Gering bei industrieller, gewerblicher und privater Verwendung: Für den Einsatz von Tauchbehältern in Industrie und Gewerbe bedürfte es beträchtlicher Mengen an Farbabbeizern. Aufgrund der Zusatzkosten durch den zeitlichen Mehraufwand für die Verwendung mehrerer Behälter sowie des entstehenden Verpackungsabfalls wäre diese Option weniger wirtschaftlich.
	3. Vorschriften für die Produktzusammensetzung Gering bei industrieller, gewerblicher und privater Verwendung: Bei einer Verringerung des DCM-Gehalts müssten auch mehr andere Bestandteile eingesetzt werden, was u. U. zu anderen Risiken (z. B. durch brennbare Bestandteile) führen könnte. Die Zugabe von Riechstoffen könnte Anwender dazu veranlassen, „einfache“ Masken zu tragen, die keinen ausreichenden Schutz vor DCM bieten. Mit den bereits seit vielen Jahren verwendeten Abdunstungshemmern lässt sich die Exposition gegenüber DCM nicht angemessen einschränken.	Gering bei industrieller, gewerblicher und privater Verwendung: Durch die Verringerung der DCM-Konzentration könnte die auch die Wirksamkeit der Produkte als Farbabbeizer beeinträchtigt werden. Längere Behandlungszeiten und entsprechend höhere Kosten wären die Folge.
<u>Obligatorische Schulung und Genehmigung für die Verwendung</u>	Gering bis durchschnittlich bei industrieller Verwendung: Durch die Arbeitnehmerschutzvorschriften sind die Arbeitgeber bereits verpflichtet, für einen ausreichenden Schutz vor den Risiken beim Hantieren mit DCM zu sorgen. MS wären möglicherweise nicht	Durchschnittlich bei industrieller Verwendung: Die Organisation von Schulungskursen, die Verbreitung von Informationen, das Prüfen und die Erteilung von Genehmigungen für Personen, die eine Anstellung in einem mit DCM-haltigen Abbeizern arbeitenden Unternehmen anstreben, würden den

	bereit oder fähig, sich an Schulungs- und Genehmigungsmaßnahmen zu beteiligen. Hoch bei gewerblicher Verwendung: Durch die Durchführung von Schulungen und das Vorschreiben von Genehmigungen würde das Bewusstsein für die Gefahren und für die nötigen Sicherheitsvorkehrungen geschärft, insbesondere in KMU und bei Selbstständigen, für die die Arbeitnehmerschutzvorschriften nicht gelten. Besonders wirksam wäre dies bei Tätigkeiten außerhalb von Industrieanlagen. MS wären möglicherweise nicht bereit oder fähig, sich an Schulungs- und Genehmigungsmaßnahmen zu beteiligen. Kommt nicht für private Verwendung in Betracht.	Unternehmen, die mit DCM-haltigen Abbeizern arbeiten oder diese liefern Zusatzkosten verursachen. Mehr Verantwortung und Verwaltungsaufwand für die MS durch die Aufsicht über ein Schulungs- und Genehmigungssystem. Durchschnittlich bei gewerblicher Verwendung: Die Organisation von Schulungskursen, die Verbreitung von Informationen, das Prüfen und die Erteilung von Genehmigungen für Personen, die eine Anstellung in einem mit DCM-haltigen Abbeizern arbeitenden Unternehmen anstreben, würden den Unternehmen, die mit DCM-haltigen Abbeizern arbeiten oder diese liefern Zusatzkosten verursachen. Mehr Verantwortung und Verwaltungsaufwand für die MS durch die Aufsicht über ein Schulungs- und Genehmigungssystem. Kommt nicht für private Verwendung in Betracht.
<u>Vollständiges Verbot</u>	Gering bei industrieller Verwendung: Ein vollständiges Verbot von DCM-haltigen Farbabbeizern würde zwar die Gefährdung durch von DCM ausgehenden Risiken beseitigen, der Sicherheitsgewinn wäre jedoch gering, zumal andere Risikominderungsmaßnahmen ähnlich wirksam wären. Durchschnittlich bei gewerblicher Verwendung: Gewerbliche Anwender könnten angesichts der Zahl der gemeldeten Todesfälle sehr wirksam geschützt werden. Diese Option wäre jedoch weniger wirksam, wenn Gewerbetreibende ausreichend geschult würden und während ihrer Tätigkeit eine geeignete PSA tragen würden.	Durchschnittlich bei industrieller und gewerblicher Verwendung: Erhebliche Verluste für DCM-Hersteller, jedoch Gewinne für die Hersteller von alternativen Produkten. Annähernd kostenneutral für die Hersteller von Farbabbeizern, da viele bereits Produkte mit alternativen Zusammensetzungen produzieren. Ein Verbot hätte insbesondere nachstehende Folgen für DCM verwendende Unternehmen: a) höhere Kosten für die alternativen Produkte; b) Investitionskosten durch die Umrüstung bestehender Anlagen auf alternative Produkte sowie c) Produktivitätsverluste, da die alternativen Produkte längere Behandlungszeiten und ein wiederholtes Auftragen erfordern. Beträchtliche Kosten für mit

	Hoch bei privater Verwendung: Die Verbraucher würden auf diese Weise am besten vor einer Exposition gegenüber DCM geschützt, da sie keine professionelle Ausrüstung (insbesondere technische Schutzmaßnahmen und PSA) einsetzen und keinen Zugang zu Schulungen haben und da in manchen Fällen die Arbeitsbedingungen für Heimwerker wesentlich schlechter sind als die gewerblichen Arbeitsbedingungen. Ein völliges Verbot würde den zuständigen Behörden den Vollzug der Maßnahmen erleichtern, da andere Schutzmaßnahmen für die Verbraucher nicht durchsetzbar wären.	geringen Gewinnspannen arbeitende KMU. Durchschnittlich bis hoch bei privater Verwendung: Mäßige Verluste für DCM-Hersteller, doch Gewinne für die Hersteller von alternativen Produkten. Kostenneutral für die Hersteller von Farbabbeizern, da diese häufig bereits Abbeizer mit und ohne DCM herstellen. Insgesamt wäre ein Verbot also wahrscheinlich kostenneutral. Insgesamt geringere Kosten für die Verbraucher, wenn man die Kosten für die Farbabbeizer selbst <u>und</u> die Kosten für PSA für die Arbeit mit DCM-haltigen Farbabbeizern berücksichtigt.
--	---	---

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Folgende Kombinationen von Optionen erweisen sich als die ausgewogensten und verhältnismäßigsten:

- **DCM-haltige Farbabbeizer für die industrielle Verwendung:**

Für die industrielle Verwendung sollten folgende verbindliche Anforderungen gelten:

- Tragen geeigneter Schutzhandschuhe;
- Einsatz von wirksamen lokalen Belüftungsanlagen oder von Atemschutzgeräten mit unabhängiger Frischluftversorgung;
- geeignete technische Schutzmaßnahmen an den Behältern für Farbabbeizer.

Ein vollständiges Verbot für alle industriellen Verwendungszwecke wäre angesichts der hohen Kosten für die Industrie und der unzureichenden Informationen über Alternativen unverhältnismäßig. Die anderen Optionen, z. B. Größenbegrenzungen für Behälter und Vorschriften für die Produktzusammensetzung, können einer Exposition gegenüber DCM nicht vorbeugen und die davon ausgehenden Risiken nicht verringern.

- **DCM-haltige Farbabbeizer für die gewerbliche Verwendung:**

Die Verwendung durch Gewerbetreibende außerhalb von Industrieanlagen sollte grundsätzlich untersagt werden, doch könnte den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt werden, die Verwendung durch besonders geschulte Gewerbetreibende mit einer entsprechenden Genehmigung weiter zu gestatten. Die betroffenen Unternehmen in den

Mitgliedstaaten müssten die erforderlichen Schulungs- und Genehmigungssysteme aufbauen, und die Mitgliedstaaten wären für die Überwachung dieser Systeme zuständig.

Mit dieser Maßnahme würde den Mitgliedstaaten und betroffenen Unternehmen die volle Verantwortung für den Aufbau und die Verwaltung eines Schulungs- und Genehmigungssystems und für dessen angemessene Überwachung übertragen.

Die anderen Optionen, z. B. Größenbegrenzungen für Behälter und Vorschriften für die Produktzusammensetzung, können einer Exposition DCM nicht vorbeugen und die Risiken bei vielen gewerblichen Anwendungen nicht verringern.

- **DCM-haltige Farbabbeizer für die Verwendung durch private Verbraucher:**

Ein Verbot des Inverkehrbringens von DCM-haltigen Farbabbeizern für die Verwendung durch private Verbraucher ist die einzig wirksame Maßnahme, mit der sich die Gefährdung für diese Verwendergruppe beseitigen lässt. Eine umfassende Überwachung des Verhaltens von Verbrauchern bei Heimwerkertätigkeiten ist nicht möglich, ebenso wenig können eine ausreichende Schulung und die Verwendung der erforderlichen Schutzausrüstung sichergestellt werden.

Wägt man die Gesamtkosten und den Gesamtnutzen ab, ist diese Maßnahme verhältnismäßig.

Keine der Maßnahmen wird sich auf den EU-Haushalt auswirken.

7. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Die Mitgliedstaaten verfügen über eingespielte Mechanismen für die Überwachung der mit der Richtlinie 76/769/EWG erlassenen Beschränkungen und haben Behörden damit betraut. Dieselben Strukturen können für die Zwecke der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 genutzt werden. Darüber hinaus wird die Europäische Agentur für chemische Stoffe ein Forum für den Austausch von Informationen über die Durchführung der Entscheidung betrieben, das das Netzwerk der für die Durchführung zuständigen einzelstaatlichen Behörden koordinieren wird.