



Brüssel, den 29. September 2022
(OR. en)

12906/22

SOC 529
EMPL 362
SAN 534
ENV 937
ENER 474

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 29. September 2022

Empfänger: Generalsekretariat des Rates

Nr. Komm.dok.: COM(2022) 488 final

Betr.: MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN über den Weg hin zu einer asbestfreien Zukunft: ein europäisches Konzept zur Bekämpfung der Gesundheitsgefahren durch Asbest

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2022) 488 final.

Anl.: COM(2022) 488 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 28.9.2022
COM(2022) 488 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**über den Weg hin zu einer asbestfreien Zukunft: ein europäisches Konzept zur
Bekämpfung der Gesundheitsgefahren durch Asbest**

DE

DE

1. EINFÜHRUNG

Asbest ist ein hochgefährlicher, krebszeugender Stoff.¹ Die Exposition gegenüber Asbest in der Umwelt und am Arbeitsplatz trägt erwiesenermaßen zur hohen Krebsbelastung in Europa bei und verursacht viele vermeidbare Todesfälle. 78 % der arbeitsbedingten Krebserkrankungen in der EU und 88 % der arbeitsbedingten Lungenkrebserkrankungen haben mit Asbest zu tun.² **Allein im Jahr 2019 starben in der EU-27 mehr als 70 000 Menschen an den Folgen einer Asbestexposition am Arbeitsplatz.**³ Dies zeigt, welche schwerwiegenden Auswirkungen ein arbeitsbedingter Kontakt mit Asbest in der Vergangenheit haben kann.

Die EU hat in den letzten 40 Jahren Maßnahmen ergriffen, um den Einsatz von Asbest zunächst zu beschränken und schließlich ganz zu verbieten. So führte sie zwischen 1983⁴ und 1985⁵ für sechs Asbestfaserarten Verwendungsbeschränkungen ein. 1991 untersagte die EU das Inverkehrbringen und die Verwendung von fünf dieser Arten⁶ sowie die Verwendung von Chrysotilasbest in Produkten, die u. a. im Baugewerbe häufig eingesetzt werden⁷. 1999 wurden alle sechs Asbestfaserarten verboten⁸, bis 2005 dann schließlich EU-weit das vollständige Verbot von Asbest in Kraft trat. Das Verbot gilt für in der EU hergestellte wie auch für in die EU eingeführte Produkte.⁹

Die Bekämpfung von Krebs ist ein vorrangiges Anliegen der EU. Im Rahmen von Europas Plan gegen den Krebs¹⁰ und des Null-Schadstoff-Aktionsplans¹¹ hat sich die Kommission dazu verpflichtet, die Exposition gegenüber karzinogenen Stoffen wie Asbest wirksam zu verringern. Da Asbest noch in vielen Gebäuden, auch in Privathäusern, verbaut ist, ist zur Lösung des Problems ein umfassender und integrierter Ansatz vonnöten, der mehrere Politikbereiche umspannt. Zusätzliche Maßnahmen zur Eindämmung der mit einer

¹ <https://monographs.iarc.who.int/wp-content/uploads/2018/06/mono100C-11.pdf>

² [WHO/ILO Joint Estimates of the Work-related Burden of Disease and Injury](#).

³ Lassen, C. und Christens, F. (COWI); Vencovska, J., Vencovsky, D. und Garrett, S. (RPA), Schnekider, K. und Dilger, M. (FoBiG). 2021. Study on collecting information on substances with the view to analysing the health, socio-economic and environmental impacts in connection with possible amendments of Directive 98/24/EC (Chemical Agents) and Directive 2009/148/EC (Asbestos). Final report for asbestos.

Daten aus der Datenbank „Global Burden of Diseases, Injuries, and Risk Factors Study“ (GBD) 2019.

⁴ Beschränkung der Verwendung von Krokydolith durch die Richtlinie 83/478/EWG des Rates zur Hinzufügung von Beschränkungen für Asbest zur Richtlinie 76/769/EWG des Rates, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31987L0217&from=DE> und <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31976L0769&from=de>.

⁵ Beschränkung der Verwendung von Krokydolith, Amosit, Anthophyllit, Aktinolith und Tremolit in Spielzeug, Sprüh- oder Pulverprodukten, Isoliervorrichtungen, Anstrichfarben und Lacken, Richtlinie 85/610/EWG des Rates, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31985L0610&from=DE>.

⁶ Krokydolith, Amosit, Anthophyllit, Aktinolith und Tremolit.

⁷ Bestimmte Vorrichtungen, Anstrichfarben und Lacke, Filter für Flüssigkeiten, Straßenbeschichtungsmaterial, Füll- und Dichtungsmassen, Isolations- oder Schallschutzmaterien mit geringer Dichte, Luftfilter und Filter für Gas, Unterlagen für Fußbodenbeläge und Wandverkleidungen aus Kunststoff, Textilien (mit einer vorübergehenden Ausnahme für Membranen) und Dachpappe.

⁸ Richtlinie 1999/77/EG der Kommission mit Umsetzungsfrist 1. Januar 2005, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31999L0077&from=DE>.

⁹ Die Kontrolle von Produkten, die auf den EU-Markt gelangen, im Hinblick auf die Erfüllung der Anforderungen der REACH-Verordnung ist in der Verordnung (EU) 2019/1020 über Marktüberwachung und die Konformität von Produkten geregelt, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1020&from=DE>.

¹⁰ COM(2021) 44 final, https://health.ec.europa.eu/system/files/2021-02/eu_cancer-plan_de_0.pdf.

¹¹ COM(2021) 400 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX:52021DC0400>.

Asbestexposition verbundenen Risiken tragen zum Schutz der Menschen vor Krankheiten, zum Wohlergehen und zur Stärkung der Europäischen Gesundheitsunion bei.

Ein noch besserer Schutz der Bevölkerung vor Asbest ist vor allem auch angesichts des europäischen Grünen Deals von Belang, in dessen Rahmen die EU die Quote der Gebäuderenovierungen erhöhen möchte. Auf Gebäude entfallen 36 % der energiebedingten Treibhausgasemissionen. Da Schätzungen zufolge im Jahr 2050 noch mehr als 85 % der derzeitigen Gebäude stehen werden, sind Renovierungsmaßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz unerlässlich, um die Ziele des europäischen Grünen Deals¹² zu erreichen. So soll im Rahmen der Strategie für eine Renovierungswelle¹³ die jährliche Quote energetischer Renovierungen bis 2030 verdoppelt werden. Renovierungsarbeiten zur Senkung des Energieverbrauchs tragen zu gesünderem Wohnen, besserer Luftqualität, weniger Energiearmut und mehr sozialer Inklusion bei. Außerdem steigern sie den langfristigen Wert von Immobilien, schaffen Arbeitsplätze und führen zu Investitionen, die oftmals mit lokalen Lieferketten verknüpft sind. Da in vielen Gebäuden mit schlechter Energieeffizienz Asbest verbaut ist, der bei Renovierungsarbeiten freigesetzt werden könnte, hat eine höhere Gebäuderenovierungsquote womöglich auch zur Folge, dass deutlich mehr Menschen asbestbedingten Gesundheitsrisiken ausgesetzt sein werden. Die Zahl der exponierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (aktuell zwischen 4,1 und 7,3 Millionen) dürfte in den nächsten zehn Jahren jährlich um 4 % steigen.¹⁴

Im Oktober 2021 nahm das Europäische Parlament eine Entschließung¹⁵ an, in der es eine europäische Strategie zur Beseitigung von Asbest fordert. Konkret fordert das Parlament weitere EU-Maßnahmen zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Bürgerinnen und Bürger vor den mit einer Asbestexposition verbundenen Gesundheitsrisiken – vor allem vor dem Hintergrund der Energiewende. Auch der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss fordert eine vollständige Entfernung von Asbest jedweder Art¹⁶ und betont, dass bei energetischen Renovierungen Synergien mit der Beseitigung von Schadstoffen genutzt werden müssen¹⁷. Die Bürgerinnen und Bürger wiesen im Rahmen der Konferenz zur Zukunft Europas ebenfalls darauf hin, wie wichtig faire Arbeitsbedingungen, insbesondere eine Überarbeitung der Richtlinie über Asbest am Arbeitsplatz, und ein ganzheitlicher Gesundheitsansatz sind.¹⁸

Um Mensch und Umwelt besonders im Hinblick auf die Umsetzung des europäischen Grünen Deals und im Sinne von Europas Plan gegen den Krebs zu schützen, bedarf es eines europäischen Ansatzes zur Bekämpfung von Asbest. Deshalb wird in dieser Mitteilung ein Lebenszykluskonzept vorgestellt, das sich auf ein übergeordnetes gesundheitspolitisches Ziel stützt. Das Konzept umfasst die erforderlichen Maßnahmen zur Erkennung von Asbest in Gebäuden und zur Erfassung der entsprechenden Informationen,

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1641825176106&uri=CELEX%3A52019DC0640>

¹³ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0638aa1d-0f02-11eb-bc07-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF

¹⁴ Ausgehend von den aktuellen Meldungen, der steigenden Menge asbesthaltiger Abfälle, der Zahl der zertifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und der Lebensdauer der Asbestzementprodukte (70–80 % des Asbests in der EU). Quelle: Externe Studie RPA (2021), siehe Fußnote 3.

¹⁵ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0427_DE.html

¹⁶ <https://www.eesc.europa.eu/de/our-work/opinions-information-reports/opinions/freeing-eu-asbestos>

¹⁷ <https://www.eesc.europa.eu/de/our-work/opinions-information-reports/opinions/working-asbestos-energy-renovation-own-initiative-opinion>

¹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0404&qid=1665345875556>

wodurch eine sichere Beseitigung bzw. Behandlung sowie Entsorgung von asbesthaltigen Abfällen, ein maximaler Schutz für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und eine adäquate Nachverfolgung asbestbedingter Krankheiten sichergestellt werden sollen. In dieser Mitteilung wird der EU eine internationale Führungsrolle bei der Bekämpfung von Asbest zugesucht. Ferner wird auf die EU-Mittel verwiesen, die zur sicheren Asbestbeseitigung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene im Rahmen bereits bestehender oder geplanter Programme zur Verfügung stehen. Die vorgestellten Maßnahmen dürften darüber hinaus zur Verwirklichung der UN-Ziele für nachhaltige Entwicklung beitragen.¹⁹

2. UNTERSTÜTZUNG FÜR OPFER: BESSERE DIAGNOSE UND BEHANDLUNG VON ASBESTKRANKHEITEN

Eine entschlossene und ehrgeizige Asbestpolitik käme der Gesundheit und dem Wohlergehen der Menschen deutlich zugute. Der Kontakt mit Asbest kann Krankheiten wie Mesotheliome²⁰, Asbestosen und Lungenkrebs verursachen. Durch Asbest ausgelöste Krebserkrankungen sind schwerwiegend und die Überlebensraten gering. Mesotheliome sind nicht heilbar; Erkrankte haben eine durchschnittliche Lebenserwartung von 4 bis 18 Monaten.²¹ 92 % aller Mesotheliom-Fälle sind auf eine Exposition gegenüber Asbest zurückzuführen.²² Bei Lungenkrebs, der zweithäufigsten Krebsart bei Männern und dritthäufigsten bei Frauen, ist die Überlebensrate nach der Diagnose im Vergleich zu anderen häufig vorkommenden Krebsarten relativ niedrig.²³

Asbesterkrankungen haben eine lange Latenzzeit. Da vom Zeitpunkt der Exposition bis hin zum Ausbruch der Krankheit im Schnitt 30 Jahre vergehen, dürften bis in die späten 2020er- und in die 2030er-Jahre hinein Todesfälle und Erkrankungen zu verzeichnen sein, die auf einen Kontakt mit Asbest vor dessen Verbot im Jahr 2005 zurückzuführen sind.

Screening und Früherkennung sind für die Krebsprävention von grundlegender Bedeutung. Im Rahmen von Europas Plans gegen den Krebs hat sich die Kommission dazu verpflichtet, ein neues, von der EU unterstütztes Krebsvorsorgeprogramm²⁴ vorzulegen, das den Mitgliedstaaten dabei helfen soll, den Zugang zur Früherkennung zu verbessern. Ein Kernstück dieses neuen Programms ist der Vorschlag der Kommission²⁵, die Empfehlung des Rates von 2003 zur Krebsfrüherkennung zu aktualisieren und dabei populationsbezogene Vorsorgeprogramme z. B. auch auf Lungenkrebs auszuweiten. Das Programm soll darüber hinaus durch die europäische Initiative über bildgebende Verfahren in der Krebsmedizin unterstützt werden. Mit einem „Atlas“ krebsbezogener Bilder und Daten sowie neuen Instrumenten wie Hochleistungsrechnern und künstlicher Intelligenz soll die Initiative beste

¹⁹ Insbesondere Ziel 3 (Gesundheit und Wohlergehen), Ziel 8 (menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum), Ziel 9 (Industrialisierung, Innovation und Infrastruktur) und Ziel 12 (Nachhaltigkeit von Produktion und Konsum).

²⁰ Das Mesotheliom ist ein Tumor, der sich aus der dünnen Gewebeschicht entwickelt, die viele der inneren Organe bedeckt (Mesothel).

²¹ Burgers, JA und Damhuis, RA. Prognostic factors in malignant mesothelioma. Lung Cancer. 2004 Aug;45 Suppl 1:S49–54. doi: 10.1016/j.lungcan.2004.04.012. PMID: 15261434.

²² [Europäische Statistik der Berufskrankheiten \(EODS\) – Experimentelle Statistiken – Eurostat \(europa.eu\)](#).

²³ [Health at a Glance: Europe 2020: State of Health in the EU Cycle](#).

²⁴ Siehe Fußnote 10.

²⁵ [Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zur Stärkung der Prävention durch Früherkennung: Ein neuer EU-Ansatz für das Krebsscreening, der die Empfehlung 2003/878/EG des Rates ersetzt \(europa.eu\)](#) vom 20. September 2022.

Voraussetzungen für die Entwicklung neuer Screening-Methoden und Algorithmen schaffen. Da Asbestkrankheiten, einschließlich Krebs, durch schnelle Diagnose und Behandlung abgemildert werden können, dürften Asbestopfer erheblich von Investitionen in Screening und Früherkennung profitieren. Gleich mehrere Leitaktionen im Rahmen des Plans gegen den Krebs zielen darauf ab, die Diagnose, Behandlung und Versorgung von Krebspatientinnen und -patienten zu optimieren – auch bei komplexen Krebserkrankungen mit geringen Heilungschancen wie den durch Asbest verursachten. Mit der Einrichtung eines Netzwerks, das alle nationalen onkologischen Spitzenzentren auf EU-Ebene miteinander verbindet, soll zum Beispiel ein besserer Zugang zu hochwertiger Diagnose und Versorgung und mit der Initiative „Krebsdiagnostik und -behandlung für alle“ ein besserer Zugang zu innovativen Krebsbehandlungen geschaffen werden, während das Schulungsprogramm „Inter-specialty training programme“ mit Schwerpunkt auf Onkologie, Chirurgie, Radiologie und Krankenpflege die Kompetenzen medizinischer Fachkräfte für Krebs verbessern soll.

Das Risiko einer Asbestexposition ist am Arbeitsplatz am höchsten. So sind schätzungsweise 66 808 der im Jahr 2016 in der EU-27 verzeichneten Todesfälle auf eine berufsbedingte Exposition gegenüber Asbest zurückzuführen.²⁶ 2019 stieg diese Zahl auf 71 750²⁷. Damit Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eine Entschädigung beantragen können, muss ihre Asbesterkrankung als Berufskrankheit anerkannt werden. Die Kommission ist nach dem Vertrag nicht befugt, ein rechtsverbindliches Instrument in diesem Bereich vorzuschlagen, weshalb die Kommissionsempfehlung 2003/670/EG²⁸ die wichtigste Grundlage bildet, um die Anerkennung von Berufskrankheiten auf EU-Ebene zu fördern. Die genannte Empfehlung bezieht sich auf Krebserkrankungen und andere Krankheiten, die durch berufsbedingte Asbestexposition verursacht werden. Die Kommission wird den Beratenden Ausschuss für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz (ACSH) zu der Frage konsultieren, ob sie angesichts der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse aktualisiert werden muss.²⁹

Die Kommission wird

- die europäische Initiative über bildgebende Verfahren in der Krebsmedizin starten (2022);
- den ACSH zu der Frage konsultieren, ob weitere asbestbedingte Krankheiten in die Empfehlung der Kommission über die Europäische Liste der Berufskrankheiten aufgenommen werden müssen.

3. SCHUTZ DER ARBEITNEHMERINNEN UND ARBEITNEHMER VOR ASBEST

²⁶ WHO/ILO Joint Estimates of the Work-related Burden of Disease and Injury.

²⁷ Mesotheliom (7510 Todesfälle), Eierstockkrebs (2032), Luftröhren-, Bronchial- und Lungenkrebs (61 035) sowie Kehlkopfkrebs (1173). Externe RPA-Studie (2021), siehe Fußnote 3, Daten aus der Datenbank „Global Burden of Diseases, Injuries, and Risk Factors Study“ (GBD) 2019.

²⁸ Empfehlung 2003/670/EG der Kommission vom 19. September 2003 über die Europäische Liste der Berufskrankheiten, ABI. L 238 vom 25.9.2003, S. 28, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003H0670&from=DE>.

²⁹ Die derzeit in Anhang I der Empfehlung aufgeführten Berufskrankheiten im Zusammenhang mit Asbest sind: Asbestose, durch Einatmen von Asbeststäuben verursachtes Mesotheliom, Komplikation der Asbestose durch Bronchialkarzinom, durch Asbest ausgelöste fibrosierende Erkrankungen der Pleura mit Einschränkung der Atemfunktion und durch Einatmen von Asbeststäuben verursachter Lungenkrebs.

Ein Expositionsrisiko besteht hauptsächlich beim Umgang mit Asbest und bei der Verteilung von Asbestfasern bei Bauarbeiten wie Renovierungen oder Abrissen. Schätzungen zufolge sind 4,1 bis 7,3 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer derzeit Asbest ausgesetzt. 97 % von ihnen arbeiten im Baugewerbe oder in damit verbundenen Branchen wie Dachdeckerei, Klempnerei, Zimmerei oder Bodenverlegung, und 2 % sind in der Abfallwirtschaft tätig. Krebs ist die häufigste Ursache für arbeitsbedingte Todesfälle in der EU³⁰, und 78 % der in den Mitgliedstaaten anerkannten berufsbedingten Krebserkrankungen stehen im Zusammenhang mit Asbest³¹. Die Eindämmung der Asbestgefahr am Arbeitsplatz ist daher eine der im strategischen Rahmen der EU für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2021–2027³² festgelegten Prioritäten.

Senkung des Grenzwerts für die Asbestexposition am Arbeitsplatz

Die ersten EU-Vorschriften zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor der besonderen Gefährdung durch Asbest stammen aus dem Jahr 1983.³³ Seither wurden sie mehrmals aktualisiert. Die jüngste Rechtsvorschrift ist die Richtlinie 2009/148/EG über Asbest am Arbeitsplatz, mit der strenge Verpflichtungen für Arbeitgeber in Bezug auf Schutz, Planung und Schulung eingeführt wurden. Da es sich bei Asbest um einen krebserzeugenden Stoff handelt, gelten zudem die Bestimmungen der Richtlinie 2004/37/EG über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Karzinogene, Mutagene oder reproduktionstoxische Stoffe bei der Arbeit³⁴, sofern sie für die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer günstiger sind.

Insgesamt erfüllt die Richtlinie über Asbest am Arbeitsplatz nach wie vor ihren Zweck.³⁵ In Anbetracht der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse sollte jedoch der derzeit geltende Grenzwert für die Asbestexposition am Arbeitsplatz (im Folgenden „Arbeitsplatzgrenzwert“) gesenkt werden.³⁶ ³⁷ In vier Mitgliedstaaten (Dänemark, Frankreich, Deutschland, Niederlande) gelten verbindliche Arbeitsplatzgrenzwerte, die unter dem EU-Arbeitsplatzgrenzwert liegen. Zusätzlich zum verbindlichen Grenzwert hat Deutschland außerdem einen Grenzwert festgelegt, der einer akzeptablen Konzentration entspricht. Es gibt verbindliche Leitlinien, die praktische Maßnahmen erfordern, um die

³⁰ Mit einem Anteil von 52 % ist Krebs die Hauptursache für arbeitsbedingte Todesfälle in der Europäischen Union – vor Kreislauferkrankungen (24 %), Verletzungen (2 %) und sonstigen Ursachen (22 %). Dies geht aus Daten aus dem Jahr 2017 hervor und gilt daher für die EU-27 und das Vereinigte Königreich, <https://visualisation.osha.europa.eu/osh-costs#!/>.

³¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/experimental-statistics/european-occupational-diseases-statistics>

³² COM(2021) 323 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52021DC0323>.

³³ Zweite Einzelrichtlinie im Sinne des Artikels 8 der Richtlinie 80/1107/EWG zum Schutz der Arbeitnehmer vor der Gefährdung durch chemische, physikalische und biologische Arbeitsstoffe bei der Arbeit (ABl. L 263 vom 24.9.1983, S. 25).

³⁴ ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 50, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02004L0037-20140325&from=DE>.

³⁵ Siehe Ex-post-Bewertung der EU-Richtlinien zu Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz aus dem Jahr 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52017SC0010>.

³⁶ Begleitstudie zur Bewertung abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=17060&langId=en>

³⁷ Werden auf EU-Ebene keine Maßnahmen ergriffen und lediglich die Berufe einberechnet, die derzeit mit einer Exposition gegenüber Asbest verbunden sind, so ist in den nächsten 40 Jahren in der EU-27 mit 884 berufsbedingten Krebsfällen zu rechnen. Ferner dürften im selben Zeitraum 707 Menschen an einer durch Asbestexposition bei der Arbeit ausgelösten Krebserkrankung sterben. Durch diese Krebsfälle entstünden Gesundheitskosten zwischen 228 und 438 Mio. EUR.

Exposition unterhalb der Akzeptanzkonzentration zu halten. Die übrigen Mitgliedstaaten wenden den derzeit geltenden EU-Arbeitsplatzgrenzwert an.

Die Kommission nimmt heute einen Legislativvorschlag an, der eine deutliche Senkung des derzeit geltenden Arbeitsplatzgrenzwerts für Asbest um das Zehnfache – von 0,1 Fasern pro Kubikzentimeter (f/cm³) auf 0,01 f/cm³ – vorsieht. Die Neufestlegung des Arbeitsplatzgrenzwerts für Asbest wird zur stärkeren Harmonisierung der Grenzwerte in der gesamten EU beitragen. Dies dürfte zu besseren Arbeitsbedingungen, nicht zuletzt auch für die vielen entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Baugewerbe, und zu einer gerechteren Verteilung der Gesundheitskosten auf die Mitgliedstaaten führen.

Um die Asbestgefahr am Arbeitsplatz einzudämmen, sollten zur Messung der Faserkonzentration in der Luft unbedingt die neuesten wissenschaftlichen Verfahren angewandt werden. Dies ermöglicht eine genaue Bewertung der Risiken und somit einen besseren Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Das **von der Weltgesundheitsorganisation 1997 empfohlene Verfahren der Phasenkontrastmikroskopie** wird derzeit am häufigsten angewandt; jedoch stehen auch andere wirksame Verfahren zur Verfügung. So deuten wissenschaftliche Erkenntnisse darauf hin, dass sich die Anzahl der Fasern mit einem auf Elektronenmikroskopie basierenden Verfahren präziser bestimmen lässt, sodass noch bessere Schutzmaßnahmen ergriffen werden könnten.³⁸ Die Kommission schlägt daher in Bezug auf die anzuwendenden Messverfahren eine Änderung der Richtlinie über Asbest am Arbeitsplatz vor.

Leitlinien zur Umsetzung der Richtlinie über Asbest am Arbeitsplatz

Die Richtlinie über Asbest am Arbeitsplatz muss angemessen umgesetzt werden, damit Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer angesichts der vielen Renovierungs- und Abrissarbeiten in den kommenden Jahren umfassend geschützt sind. Um die Einhaltung der Vorschriften sicherzustellen, ist es sinnvoll, den Mitgliedstaaten, Arbeitgebern (insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), die 99 % aller mit Asbest arbeitenden Unternehmen ausmachen) und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern eine Orientierungshilfe bereitzustellen. Die Kommission wird daher Leitlinien ausarbeiten, die die Umsetzung der überarbeiteten Richtlinie über Asbest am Arbeitsplatz nach ihrer Annahme erleichtern sollen. Diese Leitlinien werden ausgiebige Informationen zu bereits geltenden Bestimmungen (z. B. Unterweisung und Verwendung der persönlichen Schutzausrüstung) enthalten, bei denen Klärungs- und Beratungsbedarf besteht. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die bei Bau-, Renovierungs- und Abrissarbeiten mit Asbest arbeiten müssen, sollten unbedingt angemessen geschult werden. Die Leitlinien könnten den Mitgliedstaaten und Arbeitgebern, insbesondere KMU, als Hilfe dienen, um die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über die notwendigen Vorsichtsmaßnahmen aufzuklären und so ein Höchstmaß an Schutz zu erreichen. Außerdem könnten womöglich unklare Bestimmungen, die in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fallen (z. B. Zertifizierung von Asbestsanierungsbetrieben), in den Leitlinien erläutert werden. Auf diese Weise könnten alle Beteiligten die bevorstehenden Renovierungs- und Abrissarbeiten unter dem bestmöglichen Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor einer Asbestexposition durchführen.

³⁸ Für weitere Informationen zu den Messverfahren siehe Stellungnahme des Ausschusses für Risikobeurteilung der Europäischen Chemikalienagentur:

https://echa.europa.eu/documents/10162/30184854/OEL_asbestos_Final_Opinion_en.pdf/cc917e63-e0e6-e9cd-86d2-f75c81514277

Sensibilisierung

Im Rahmen von Europas Plan gegen den Krebs bereitet die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EU-OSHA) derzeit eine Erhebung zur Exposition von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern gegenüber Krebsrisikofaktoren in Europa vor.³⁹ Dabei werden die am häufigsten auftretenden Expositionssituationen sowie die Anzahl und Merkmale⁴⁰ der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer untersucht, die mehreren Krebsrisikofaktoren, darunter Asbest, ausgesetzt sind. Ziel der Erhebung ist es, Sensibilisierungskampagnen und Präventivmaßnahmen gezielter auszurichten und zu einer faktengestützten Politikgestaltung beizutragen. Dies wird angesichts der vielen Unternehmen, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie privaten und öffentlichen Gebäudeeigentümer, die von den Asbestsanierungen betroffen sein werden, von besonderer Bedeutung sein. Daher wird auch die Kommission in Zusammenarbeit mit dem Ausschuss Hoher Arbeitsaufsichtsbeamter eine aktualisierte Sensibilisierungskampagne starten.

Die Kommission

- schlägt vor, die Richtlinie über Asbest am Arbeitsplatz zu überarbeiten, um den derzeitigen Arbeitsplatzgrenzwert für Asbest zu senken und die entsprechenden Bestimmungen zu präzisieren (siehe Begleitdokumente zu dieser Mitteilung), und fordert das Europäische Parlament und den Rat zu einer raschen Annahme auf;
- wird anschließend aktualisierte Leitlinien ausarbeiten, um die Mitgliedstaaten, Arbeitgeber und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei der Umsetzung der Richtlinie über Asbest am Arbeitsplatz zu unterstützen;
- wird in Zusammenarbeit mit dem Ausschuss Hoher Arbeitsaufsichtsbeamter eine aktualisierte Sensibilisierungskampagne zum Thema „sichere Asbestbeseitigung“ auf den Weg bringen, die sich an Unternehmen, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Gebäudeeigentümer und öffentliche Verwaltungen richtet.

4. BEKÄMPFUNG VON ASBEST IN GEBÄUDEN

Vor dem EU-Verbot wurde Asbest vor allem im Baugewerbe umfangreich eingesetzt. 70–80 % des Asbests wurden für Zementprodukte verwendet, der Rest hauptsächlich für andere Bauprodukte wie Fußbodenbeläge, Textilien, Pappen oder Dämmplatten. 1970 wurden in den Ländern der heutigen EU mehr als 920 000 Tonnen Rohasbest verbraucht; 1980 erreichte der Verbrauch einen Rekord von 1 200 000 Tonnen, bevor er im Jahr 2000 schließlich auf weniger als 40 000 Tonnen sank.⁴¹ Da vor 2001 mehr als 220 Millionen

³⁹ Für weitere Informationen siehe <https://osha.europa.eu/de/facts-and-figures/workers-exposure-survey-cancer-risk-factors-europe>. Die Erhebung soll zunächst in einer weitgehend repräsentativen Auswahl von sechs EU-Mitgliedstaaten zu 24 Krebsrisikofaktoren (einschließlich chemischer und physikalischer Risiken) durchgeführt werden. Erste Ergebnisse werden 2023 erwartet.

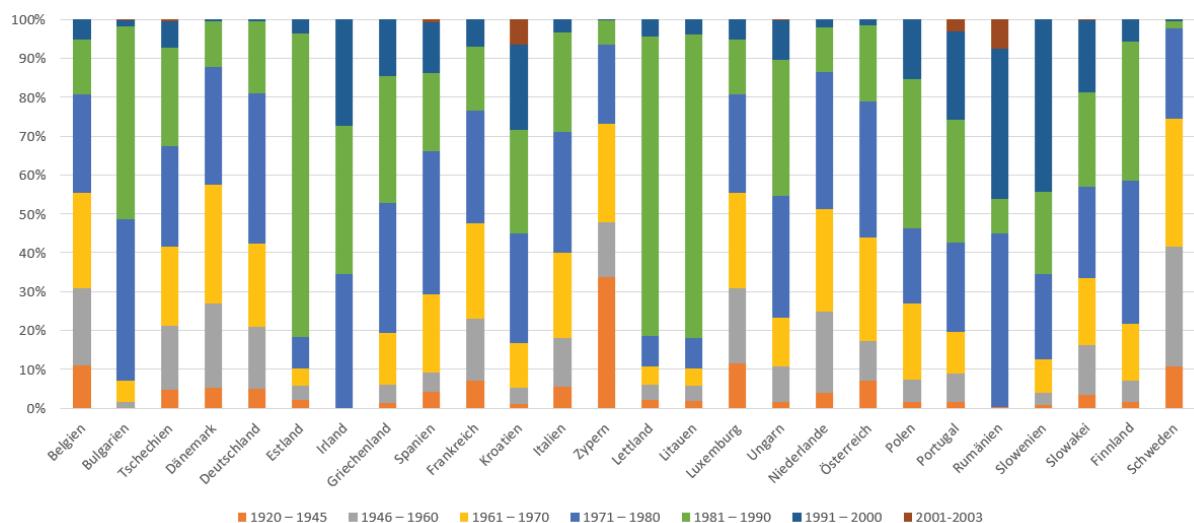
⁴⁰ Untersucht werden beispielsweise die Merkmale Geschlecht, Alter, Geburtsland, Beruf, Wirtschaftssektor, Unternehmensgröße, Größe des Arbeitsplatzes, Berufsstatus, Art des Arbeitsvertrags und wöchentliche Arbeitszeit.

⁴¹ Maduta, C., Kakoulaki, G., Zangheri, P. und Bavetta, M., Towards energy efficient and asbestos-free dwellings through deep energy renovation, JRC129218, <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC129218>.

Gebäudeeinheiten (85 % aller Einheiten) errichtet wurden⁴², ist davon auszugehen, dass ein erheblicher Teil des heutigen Gebäudebestands Asbest enthält⁴³.

Die Hochzeit des Asbestverbrauchs ist in den Mitgliedstaaten unterschiedlich gelagert (siehe Abbildung 1⁴⁴). Zwischen 1970 und 1990 wurden in allen Mitgliedstaaten hohe Mengen an Asbest verbraucht. In Zypern, Belgien, Dänemark, Luxemburg, den Niederlanden und Schweden wurde Asbest jedoch größtenteils vor den 1970er-Jahren eingesetzt, während in Kroatien, Irland, Portugal, Rumänien, Slowenien und der Slowakei erst in den 1990er- und frühen 2000er-Jahren ein hoher Asbestverbrauch verzeichnet wurde.

Abbildung 1. Geschätzter Asbestverbrauch in den Hauptbauphasen in der EU-27



Quelle: JRC-Zahlen⁴⁵

Die Asbestlastlast ist nicht in allen Regionen gleich groß. Auf der Grundlage des Durchschnittsalters von Wohngebäuden und der geschätzten durchschnittlichen Asbestmenge (in kg/Wohnung) veranschaulicht die nachstehende Karte, dass die Asbestbelastung in den europäischen Regionen von niedrig (geringe Asbestmenge, neuere Gebäude) bis hoch (hohe Asbestmenge, ältere Gebäude) reicht. So scheinen hohe Asbestmengen in Zentraleuropa hauptsächlich in alten Gebäuden, in Ost- und Nordosteuropa dagegen in neueren Gebäuden vorzukommen. Die Ergebnisse könnten Aufschluss darüber geben, in welchen Mitgliedstaaten und Regionen vor Beginn von Renovierungsarbeiten unbedingt eine Überprüfung auf Asbest vorgenommen werden sollte.

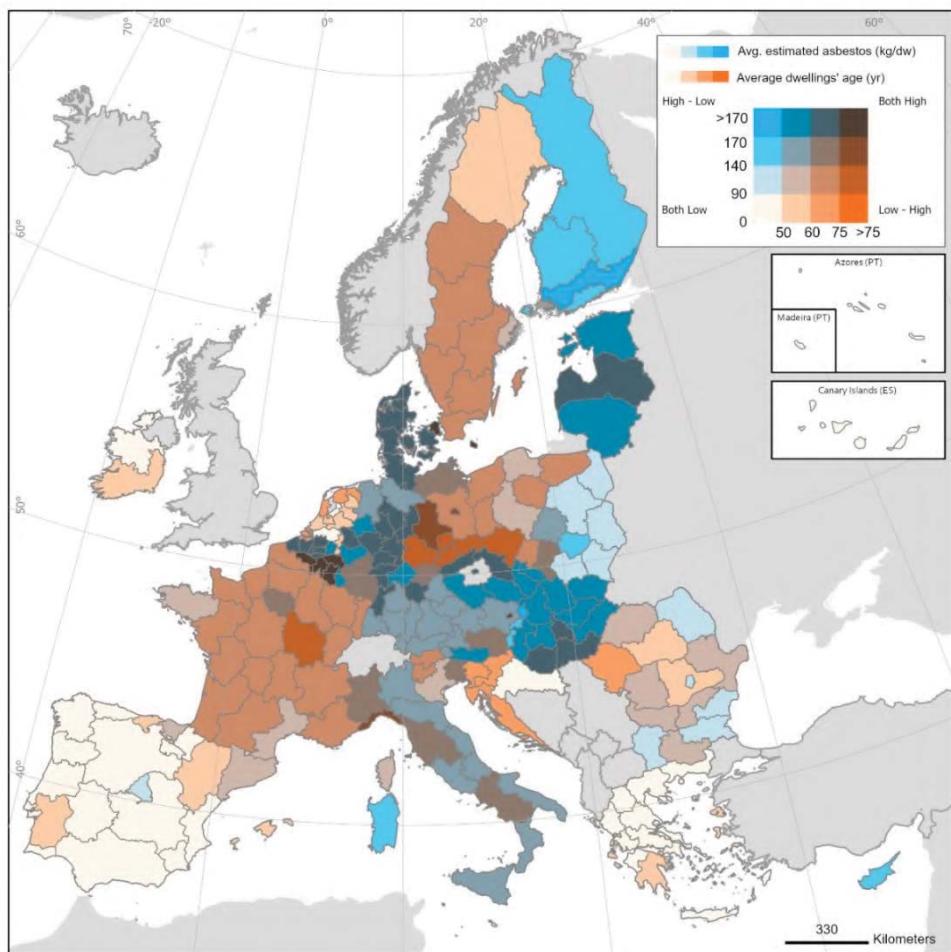
Abbildung 2. Zweidimensionale Karte zu Durchschnittsalter von Wohngebäuden (in Jahren) und durchschnittlicher Asbestmenge (in kg/Wohnung)

⁴² Eine Renovierungswelle für Europa. Siehe Fußnote 13.

⁴¹ Z. B. Flachdachziegel, kleine und große Fassadenelemente, Decken- und Wandvertäfelungen, Hitze- und Schallschutzelemente, Schutz gegen Feuer und Kondensatbildung an Balken, Brandschutztüren und -tore, Öfen, Kessel, Hochtemperaturanlagen usw.

⁴⁴ Abbildung 1 zeigt den Asbestverbrauch nach Hauptbauphasen in den 27 EU-Mitgliedstaaten. Die Schätzung basiert auf dem sichtbaren Asbestverbrauch zwischen 1920 und 2003 (Virta, 2006) und dem bei der Literaturrecherche ermittelten Prozentsatz des in Baumaterialien verwendeten Rohasbests; für Malta lagen keine Zahlen zum Asbestverbrauch vor. Vollständige Methodik: Referenz⁴⁰.

⁴⁵ Siehe Fußnote 41.



Quelle: JRC-Zahlen⁴⁶

Mehr Informationen und Transparenz in Bezug auf die Asbestbelastung von Gebäuden

Von Asbest geht eine Gesundheitsgefahr aus, wenn asbesthaltige Materialien beschädigt werden, da dadurch Fasern freigesetzt und eingeatmet werden können. Auch durch den altersbedingten Verschleiß von Asbestprodukten kann es zur Freisetzung von Fasern kommen. Da Asbest hauptsächlich in Baumaterialien enthalten ist, an denen im Zuge von Renovierungsarbeiten wesentliche Änderungen vorgenommen werden, muss bei der Konzipierung von Schutzmaßnahmen der Umbau von Gebäuden besonders bedacht werden. Die Freisetzung von Fasern hängt zudem davon ab, um welche Art von Asbest es sich handelt und worin der Stoff eingebunden ist. So lösen sich Fasern beispielsweise leichter aus brüchigen Asbestmaterialien, was diese im Vergleich zu nicht brüchigen gefährlicher macht. Bei fest gebundenem Asbest besteht ein deutlich geringeres Risiko einer Faserfreisetzung, solange das asbesthaltige Material unbeschädigt bleibt.

Eine der größten Herausforderungen bei der Bekämpfung von Asbest im Gebäudebestand besteht darin, dass nicht bekannt ist, ob die Gebäude asbestbelastet sind. Im Zuge der für die kommenden Jahre geplanten Renovierungsarbeiten und im Hinblick auf das langfristige Ziel eines klimaneutralen europäischen Gebäudebestands bietet

⁴⁶ Siehe Fußnote 41.

es sich an, eine umfassende Bewertung bei Gebäuden durchzuführen, die womöglich Asbest enthalten und bei deren Umbau ein Gesundheitsrisiko bestehen könnte. Wird eine Asbestbelastung erst spät erkannt, so kann dies die Renovierungsarbeiten hinauszögern; wird sie erst während der Arbeiten erkannt, so kann es zu einer unbeabsichtigten, aber für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Bewohnerinnen und Bewohner sowie Nachbarinnen und Nachbarn potenziell sehr gefährlichen Freisetzung von Asbestfasern kommen. Gemäß der Richtlinie 2009/148/EG über Asbest am Arbeitsplatz⁴⁷ muss das Risiko einer Asbestexposition bereits vor Beginn der Arbeiten bewertet werden. Da die Verfahren zur Überprüfung, Registrierung und Beseitigung von Asbest in den einzelnen Mitgliedstaaten jedoch sehr unterschiedlich sind⁴⁸, wäre es hilfreich, über einen gemeinsamen EU-Rahmen zu verfügen, um Asbest im europäischen Gebäudebestand leichter identifizieren und entfernen zu können.

Die Kommission wird einen Legislativvorschlag ausarbeiten, mit dem – unter Achtung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sowie der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten – eine Pflicht zur Überprüfung und Registrierung des Asbestgehalts von Gebäuden eingeführt werden soll. Zusätzlich zu der bereits bestehenden Pflicht, das Asbestrisiko vor dem Beginn von Renovierungsarbeiten zu bewerten, könnte dieser Legislativvorschlag vorsehen, dass auch bei wirtschaftlichen Transaktionen (z. B. vor Verkauf oder Vermietung) und/oder zu anderen wichtigen Zeitpunkten im Lebenszyklus eines Gebäudes das Vorhandensein von Asbest überprüft und registriert werden muss. Darüber hinaus würden die Mitgliedstaaten aufgefordert, nationale Strategien für die Beseitigung von Asbest festzulegen, die ihren Bauvorschriften entsprechen und den nationalen Gegebenheiten sowie historischen Informationen über den Einsatz von Asbest Rechnung tragen.

Bei der Ausarbeitung des Legislativvorschlags wird die Kommission auch die Einführung von Mindestanforderungen für die Erhebung und Verbreitung von Daten zum Asbestgehalt von Gebäuden in Erwägung ziehen. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass transparente Informationen zur Asbestbelastung für den gesamten Lebenszyklus der Gebäude vorliegen, um Expositionsrisiken zu minimieren und die Beseitigung von Asbest zu erleichtern. Eine digitale Registrierung würde, wie im nächsten Abschnitt beschrieben, einen einfacheren Zugang zu diesen Informationen ermöglichen.

Der Vorschlag soll im Rahmen einer breit angelegten Konsultation von Sachverständigen und betroffenen Akteuren ausgearbeitet werden. Basierend auf einer Folgenabschätzungsstudie werden im Vorschlag die besten verfügbaren politischen Optionen anhand der neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse und unter Beachtung der im Vertrag vorgesehenen Rechtsgrundlage ausgelotet.

Ferner sollen bei der Ausarbeitung des Vorschlags **bewährte Verfahren** der Mitgliedstaaten beim Umgang mit Asbestrisiken **ermittelt und bewertet** werden, auch vor dem Hintergrund der Umsetzung des Aktionsplans für die Renovierungswelle.

⁴⁷ Richtlinie 2009/148/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Asbest am Arbeitsplatz, ABL L 330 vom 16.12.2009, S. 28, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0148&from=DE>.

⁴⁸ Siehe Fußnote 41.

- In Frankreich dürfen bestimmte Arbeiten in Gebäuden zum Beispiel nur nach vorheriger Asbestüberprüfung durchgeführt werden (Dekrete vom Mai 2017⁴⁹ und Juli 2019⁵⁰). Bei Bauarbeiten, die mit einem Expositionsrisko verbunden sein könnten, muss die Person oder Stelle, die die Arbeiten anordnet (z. B. Gebäudeeigentümer oder Vergabestelle), vor Beginn der Arbeiten prüfen lassen, ob eine Asbestbelastung vorliegt. Das heißt, dass asbesthaltige Materialien und Produkte, die bei den Arbeiten beschädigt werden könnten, zu lokalisieren und zu identifizieren sind.
- Polen verfügt über ein Programm für eine sichere Asbestbeseitigung (2009–2032) und betreibt seit 2013 eine Asbestdatenbank. Das nationale Programm sieht gesetzgeberische Maßnahmen zur Asbestbeseitigung, Information und Schulung sowie eine Überwachung mithilfe von Geoinformationssystemen vor.
- In Belgien will die flämische Regierung bis spätestens 2040 Gebäude und Infrastrukturen asbestfrei machen. Um dies zu erreichen, hat sie verschiedene Maßnahmen getroffen und beispielsweise die Beseitigung von Asbest zu einer Vorbedingung für die Installation von Solarpaneelen gemacht; zudem beabsichtigt sie, 2022 eine Asbestbescheinigung für zum Verkauf angebotene Gebäude einzuführen.⁵¹

Renovierungswelle und Energieeffizienz

In der Strategie für eine Renovierungswelle wird betont, wie wichtig die Aufrechterhaltung von Standards für nachhaltige und sichere Gebäude ist. Daher gilt es, Maßnahmen zur Beseitigung von und zum Schutz vor Schadstoffen wie Asbest zu ergreifen. Der Aktionsplan zur Umsetzung⁵² der Renovierungswelle umfasst regulatorische Maßnahmen zur Stärkung des EU-Rechtsrahmens, insbesondere der Richtlinie 2010/31/EU über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden. Im Dezember 2021 schlug die Kommission eine Überarbeitung dieser Richtlinie vor⁵³, in der die Bedeutung eines gesunden Raumklimas hervorgehoben wird. Der Vorschlag enthält Bestimmungen, die die Mitgliedstaaten zur Entfernung gefährlicher Stoffe, einschließlich Asbest, in Gebäuden verpflichten, die größeren Renovierungen unterzogen werden.

Die Gewährleistung einer guten Raumluftqualität wird noch wichtiger werden – insbesondere im Zusammenhang mit der Verringerung von Energieverlusten durch eine bessere Isolierung von Gebäuden. Zwar wurden mit EU-Maßnahmen mehrere Faktoren in Angriff genommen, die zu einer guten Luftqualität beitragen (Umgebungsluft, Heiz-, Kühl- und Lüftungssysteme, Baustoffe, Konsumgüter sowie Tabakkonsum und ähnliches Verhalten der Bewohnerinnen und Bewohner), doch fällt das wichtigste Instrument zur Regulierung dieser Aspekte, nämlich Bauvorschriften, in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten und ihrer Regionen. Daher fehlt es der EU an einem umfassenden, integrierten Ansatz in Bezug auf die Luftqualität in Innenräumen. Trotzdem wird die Kommission, wie im Null-Schadstoff-Aktionsplan angekündigt, bis 2023 Wege und

⁴⁹ <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=LykGmH7vMb-yJKNXCJ9VQ3z9fiEK5Q9jNDooaUnwUM=>

⁵⁰ <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=uE3o2iaLz4ujX46N5eNQWUANnUy9niNepuHoD-nISzQ=>, geändert im Jahr 2020:
<https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf?id=TtFjMCu9CIzP1bhSZJIVTvpNRp6cu4pAD6cG41mJnZw>

⁵¹ Siehe Fußnote 41.

⁵² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52020DC0662>

⁵³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52021PC0802>

politische Optionen zur Verbesserung der Raumluftqualität bewerten und dabei ihr Hauptaugenmerk auf die wichtigsten Luftqualitätsfaktoren und Verschmutzungsursachen, darunter auch Asbest, richten. Darüber hinaus wird sie Möglichkeiten für eine stärkere Sensibilisierung der Öffentlichkeit und für die Reduzierung von Risiken erkunden.

Digitales Gebäudelogbuch

Digitale Technologien können die Registrierung und den Austausch von Asbestdaten, die bei der Überprüfung erhoben werden, erleichtern. So ermöglichen etwa digitale Gebäudelogbücher, die alle gebäudebezogenen Daten enthalten, die Weitergabe und Nutzung sämtlicher Informationen, die über die gesamte Lebensdauer eines Gebäudes hinweg – von Entwurf über Bau bis hin zu Renovierung und Abriss – erhoben wurden.

Die Kommission wird daher einen Regulierungsansatz für ein EU-Modell eines digitalen Gebäudelogbuchs vorschlagen. Dabei wird auf bestehenden obligatorischen und fakultativen Initiativen in verschiedenen Mitgliedstaaten sowie auf den digitalen Tools und Zertifikaten für Gebäude aufgebaut, die derzeit auf EU-Ebene entwickelt werden (z. B. Ausweis über die Gesamtenergieeffizienz). In Logbüchern könnten auch alle verfügbaren Informationen im Zusammenhang mit den „Level(s)“⁵⁴-Kernindikatoren gespeichert werden, um die Nachhaltigkeit und die Leistung von Gebäuden nachzuverfolgen. Der Vorschlag für ein Modell wird einen standardisierten Ansatz für die Datenerhebung, die Datenverwaltung und die Interoperabilität umfassen. Dazu gehört ebenfalls ein Rahmen für die Umsetzung – auch für Daten, die bei der Pflichtüberprüfung erhoben werden. Informationen zum Asbestgehalt von Gebäuden sollten über Logbücher verfügbar gemacht und mit anderen Datensätzen in diesen Logbüchern verknüpft werden (z. B. Bauplan).

Die Kommission wird

- einen Legislativvorschlag zur Überprüfung und Registrierung des Asbestgehalts von Gebäuden vorlegen und die Mitgliedstaaten auffordern, nationale Strategien für die Asbestbeseitigung festzulegen (2023);
- einen Regulierungsansatz für ein EU-Modell eines digitalen Gebäudelogbuchs vorschlagen (2023);
- die Mitgliedstaaten unterstützen, wenn sie digitale Gebäudelogbücher einführen oder ihre bestehenden Regelungen erweitern und an das EU-Modell anpassen möchten;
- Wege und politische Optionen zur Verbesserung der Raumluftqualität unter besonderer Berücksichtigung der wichtigsten Luftqualitätsfaktoren und Verschmutzungsursachen, darunter auch Asbest, bewerten und Möglichkeiten für eine stärkere Sensibilisierung der Öffentlichkeit und für die Reduzierung von Risiken erkunden (2023).

Die Kommission ruft die Mitgliedstaaten auf,

- gebäudebezogene Informationen sowie bestehende Verzeichnisse schneller zu digitalisieren und die Erhebung, Speicherung, Vergleichbarkeit und Austauschbarkeit von Daten zu Gebäudemerkmalen zu verbessern;
- digitale Gebäudelogbücher einzuführen oder bereits bestehende Initiativen entsprechend den EU-Leitlinien zu optimieren.

⁵⁴ https://ec.europa.eu/environment/topics/circular-economy/levels_de

5. SICHERE ENTSORGUNG VON ASBESTABFÄLLEN – NULL-SCHADSTOFF-ZIEL

Zwar darf Asbest in der EU seit Langem nicht mehr verwendet werden, doch entstehen bei Abriss- und Sanierungsarbeiten immer noch asbesthaltige Abfälle, für deren Bewirtschaftung und Entsorgung Maßnahmen ergriffen werden müssen. Bau- und Abbruchabfälle machen mehr als ein Drittel des gesamten Abfallaufkommens in der EU aus.⁵⁵ Die Menge asbesthaltiger Materialien, vor allem in Gebäuden, beläuft sich auf mehrere zehn Millionen Tonnen; wahrscheinlich liegt sie sogar bei über 100 Millionen Tonnen. Im Rahmen der Strategie für eine Renovierungswelle soll die jährliche Quote der Gebäuderenovierungen bis 2030 mindestens verdoppelt werden. Es ist also wichtig, den gesamten Lebenszyklus von Asbest zu berücksichtigen.

In den EU-Abfallvorschriften ist die umweltgerechte Bewirtschaftung von Asbestabfällen umfassend geregelt.⁵⁶ Da Asbestabfälle als gefährlich eingestuft sind⁵⁷, sieht das Abfallrecht der EU bereits spezifische und strenge Bestimmungen für die Erzeugung, den Transport und die Bewirtschaftung solcher Abfälle vor. Dazu gehören auch die Berichterstattungs- und die Rückverfolgbarkeitspflicht, damit die Abfälle so bewirtschaftet werden, dass der Schutz der Umwelt gewährleistet ist. Um den betroffenen Akteuren dabei zu helfen, diesen Pflichten nachzukommen, hat die Kommission zwei Leitfäden herausgegeben: das EU-Protokoll über die Bewirtschaftung von Bau- und Abbruchabfällen (2016)⁵⁸ und die Leitlinien für Abbruch- und Umbauarbeiten an Gebäuden vorgeschaltete Abfallaudits (2018)⁵⁹.

Für eine sichere und umweltgerechte Bewirtschaftung der großen Mengen asbesthaltiger Abfälle bleibt die Deponierung das Entsorgungsverfahren erster Wahl. Andere Verfahren eignen sich aufgrund der hohen Abfallmengen, des Mangels an Anlagen mit alternativen Behandlungsmöglichkeiten sowie höherer Kosten und Energieintensität nur bedingt.⁶⁰ Bei der Deponierung werden die Asbestfasern nicht zerstört, sondern stabilisiert und eingelagert, weshalb dies das sicherste Verfahren für den Umgang mit Asbestabfällen darstellt, bis alternative Behandlungsmöglichkeiten allgemein verfügbar und erschwinglich sind. Die EU-Abfallgesetzgebung sieht strenge Vorschriften zur sicheren Entsorgung von Asbest auf Deponien vor.⁶¹

⁵⁵ Siehe Eurostat, 2018: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Waste_statistics#Total_waste_generation.

⁵⁶ Nach Artikel 2 Buchstabe b der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle sind dauerhaft mit dem Boden verbundene Gebäude vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen, da sie nicht als Abfall gelten.

⁵⁷ Siehe Anhang III der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle und die Entscheidung 2000/532/EG über ein Abfallverzeichnis.

⁵⁸ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/20509/>

⁵⁹ https://single-market-economy.ec.europa.eu/news/eu-construction-and-demolition-waste-protocol-2018-09-18_de

⁶⁰ Das Verglasungsverfahren, bei dem Asbest in inerte und potenziell recycelbare mineralische Stoffe umgewandelt wird, ist im industriellen Maßstab beispielsweise nur sehr begrenzt anwendbar und mit einem hohen energetischen Aufwand verbunden. So werden in der Anlage des französischen Unternehmens INERTAM Plasmabrenner zur Verglasung von Asbestabfällen eingesetzt, die Temperaturen von bis zu 1600 °C erreichen und daher mit einem enormen Energieverbrauch und entsprechenden Klimaauswirkungen behaftet sind.

⁶¹ In der Entscheidung 2003/33/EG des Rates sind die Anforderungen für eine sichere Entsorgung von Asbest auf Deponien definiert, und in der Richtlinie 1999/31/EG des Rates über Abfalldeponien sind die Mess- und Überwachungsverfahren festgelegt, die regelmäßig auf der Deponie durchzuführen sind.

Die Suche nach alternativen Verfahren zur umweltgerechten Behandlung von Asbestabfällen stellt eine Priorität dar. In der Abfallhierarchie⁶² hat die Verwertung von Abfällen Vorrang vor deren Beseitigung. Die Kommission wird bis Ende 2022 eine Studie in Auftrag geben, in der Technologien und Verfahren zur Behandlung von Asbestabfällen ermittelt und unter anderem in Bezug auf ihre Umweltauswirkungen miteinander verglichen werden sollen. Dabei werden auch Lücken in der Asbestabfallbewirtschaftung analysiert und Zukunftsperspektiven aufgezeigt. Anhand der Ergebnisse der Studie soll schließlich bewertet werden, ob Änderungen der EU-Abfallvorschriften erforderlich sind, um die umweltgerechte Bewirtschaftung asbesthaltiger Abfälle, insbesondere von Abbruchabfällen, noch zu verbessern.

Die Kommission wird

- eine Überarbeitung des EU-Protokolls über die Bewirtschaftung von Bau- und Abbruchabfällen und der Leitlinien für Abbruch- und Umbauarbeiten an Gebäuden vorgeschaltete Abfallaudits einleiten – vor allem im Hinblick auf Renovierungsarbeiten und Asbest (2023);
- eine Studie zur Ermittlung von Asbestabfallbewirtschaftungsverfahren und neuartigen Behandlungstechnologien in Auftrag geben, deren Ergebnisse Aufschluss darüber geben sollen, ob das EU-Abfallrecht geändert werden muss (bis Ende 2022).

6. FINANZIERUNG

Die EU stellt über die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) erhebliche Finanzmittel bereit, die für die Unterstützung nationaler Maßnahmen zur Asbestbeseitigung bei Renovierungen verwendet werden können. Es stehen insgesamt 723,8 Mrd. EUR (zu jeweiligen Preisen) aus der ARF in Form von Darlehen (385,8 Mrd. EUR) und Finanzhilfen (338 Mrd. EUR) für Investitionen und Reformen in den Mitgliedstaaten zur Verfügung, um die europäische Wirtschaft und Gesellschaft nachhaltiger und krisenfester zu machen und besser auf die Herausforderungen und Chancen des grünen wie digitalen Wandels vorzubereiten. Im Rahmen der Leitinitiative „Renovieren“ als einer von insgesamt sieben ARF-Leitinitiativen sollen private und öffentliche Gebäude mit einer Gesamtfläche von mehreren Millionen Quadratmetern sowohl mittelgroßen als auch umfassenden Renovierungen unterzogen werden. Mithilfe der Mittel aus der ARF können die Mitgliedstaaten die Arbeiten zur Asbestbeseitigung in Gebäuden finanzieren, die im Zuge der in ihren nationalen Aufbau- und Resilienzplänen vorgesehenen energetischen Renovierungen anfallen. Außerdem können sie die ARF-Mittel insbesondere im Rahmen der Säule 6 (Maßnahmen für die nächste Generation) und der Leitinitiative 7 (Umschulen und Weiterbilden) nutzen, um den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die mit Asbest

⁶² Die Abfallhierarchie gemäß Artikel 4 der Abfallrahmenrichtlinie ist eine Rangfolge von Abfallbewirtschaftungsoptionen und entspricht einem allgemeinen Ansatz im EU-Abfallbewirtschaftungsrecht. In der Hierarchie werden fünf Optionen für den Umgang mit Abfällen aufgelistet und wie folgt priorisiert: 1) Vermeidung, 2) Vorbereitung zur Wiederverwendung, 3) Recycling, 4) sonstige Verwertung, z. B. energetische Verwertung und 5) Beseitigung. Der Hauptzweck dieser Hierarchie besteht darin, die durch Abfälle entstehenden negativen Umweltauswirkungen so gering wie möglich zu halten und die Ressourceneffizienz in der Abfallbewirtschaftung und -politik zu steigern und zu optimieren. (Aus den Leitlinien von 2012 zur Auslegung der wichtigsten Bestimmungen der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle: https://ec.europa.eu/environment/pdf/waste/framework_guidance_doc.pdf).

umgehen müssen (z. B. im Baugewerbe oder in der Abfallbewirtschaftung), zusätzliche und neue auf dem Markt geforderte Kompetenzen zu vermitteln.

Für einige Maßnahmen im Zusammenhang mit Renovierungen ist auch eine Förderung aus den europäischen Struktur- und Investitionsfonds möglich. So besteht eines der Hauptziele des Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+)⁶³ darin, die Mitgliedstaaten bei der Finanzierung von Maßnahmen und Strukturreformen zur Förderung von Weiterbildung, Umschulung sowie lebenslangem Lernen für alle und die Arbeitskräfte, Unternehmen und Unternehmer bei der Anpassung an Veränderungen zu unterstützen. Dabei kann es sich um Veränderungen handeln, die durch Maßnahmen im Rahmen des grünen Wandels, wie z. B. Renovierungsarbeiten, herbeigeführt werden. Ferner wurden im Programmplanungszeitraum 2014–2020 große Asbestsanierungsprojekte in Polen, Italien und anderen Ländern aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)⁶⁴ kofinanziert. Mehrere Mitgliedstaaten wollen ähnliche Projekte in ihre Programme für den Zeitraum 2021–2027 aufnehmen. Auf Ersuchen können die Mitgliedstaaten zudem über die „Peer-to-Peer“-Initiative der GD REGIO beim Aufbau von Verwaltungskapazitäten und bei der Förderung des Austauschs von (Fach-)Wissen zwischen den für die Verwaltung der Kohäsionsprogramme zuständigen nationalen Behörden von der Kommission unterstützt werden.

Angesichts der vielen EU-Finanzierungsmechanismen, mit denen Maßnahmen für energetische Renovierungen und Energieeffizienz gefördert werden können, müssen die Mitgliedstaaten entscheiden, wie sie die verfügbaren Mittel am besten zur Bekämpfung von Asbest einsetzen.

Überdies können im Rahmen der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne Reformen und Investitionen im Gesundheitswesen wesentlich vorangetrieben werden, vor allem im Hinblick auf Prävention, Diagnose und Behandlung, auch bei Krebs. Insbesondere Investitionen in medizinische Diagnose- und Behandlungsgeräte, nationale onkologische Programme, die Entwicklung einer spezialisierten onkologischen Versorgung und die Schaffung einer Krebsvorsorgeinfrastruktur dürften die allgemeine Krisenfestigkeit des Krebspräventions- und -versorgungssystems stärken. Auch Europas Plan gegen den Krebs wird mithilfe der gesamten Palette an Finanzierungsinstrumenten der Kommission umgesetzt und unterstützt, wobei insgesamt 4 Mrd. EUR, die unter anderem aus den Programmen „EU4Health“, „Horizont Europa“ und „Digitales Europa“ stammen, für Maßnahmen zur Krebsbekämpfung vorgesehen sind.

Die Kommission ruft die Mitgliedstaaten auf,

- die im Rahmen der EU-Programme und -Fonds verfügbaren Möglichkeiten optimal für die Förderung von Initiativen zur Asbestüberprüfung und -beseitigung einzusetzen;
- ihre Strategien zur Beseitigung von Asbest zum Bestandteil aller ihrer einschlägigen Programme und Strategien zu machen, insbesondere bei der Umsetzung ihrer nationalen Aufbau- und Resilienzpläne;
- über die EU-Finanzierungsmöglichkeiten auf regionaler und lokaler Ebene zu informieren.

⁶³ <https://ec.europa.eu/european-social-fund-plus/de>

⁶⁴ https://ec.europa.eu/regional_policy/de/funding/erdf/

7. DIE EU ALS VORREITERIN BEI DER BEKÄMPFUNG VON ASBEST

Die EU muss weiterhin eine globale Vorreiterrolle einnehmen, damit dem Einsatz von Asbest aller Art ein Ende gesetzt wird. In mehreren Nicht-EU-Ländern werden nach wie vor asbesthaltige Produkte hergestellt und verwendet, wobei sich die weltweite Produktion im Jahr 2021 auf rund 1,2 Mio. Tonnen belief⁶⁵. Im Rahmen des Rotterdamer Übereinkommens⁶⁶ unterstützt die EU andere Länder in Form von technischer Hilfe dabei, Asbestmaterialien durch sicherere Materialien zu ersetzen und die Früherkennungs-, Behandlungs- und Rehabilitationsdienste bei Asbesterkrankungen zu verbessern.

Was Maßnahmen zum Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern vor Asbest anbelangt, so geht die EU im Zuge ihres Strebens nach einer offenen strategischen Autonomie⁶⁷ weltweit mit gutem Beispiel voran. Außerhalb der EU verfügen momentan nur die Schweiz (0,01 f/cm³) und Japan (0,03 f/cm³) über Arbeitsplatzgrenzwerte, die strenger sind als der derzeit geltende EU-Grenzwert.⁶⁸ Wird die Richtlinie über Asbest am Arbeitsplatz überarbeitet wie vorgeschlagen, so hätte die EU neben der Schweiz den weltweit strengsten Arbeitsplatzgrenzwert. Im Jahr 2017 verwies die EU erstmals auf die Notwendigkeit, Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz im Rahmen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) offiziell als grundlegendes Prinzip und Recht bei der Arbeit anzuerkennen. Während die EU in den folgenden fünf Jahren weitere Maßnahmen ergriff, kam die Internationale Arbeitskonferenz 2022 schließlich überein, den IOA-Rahmen der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit um den Grundsatz einer sicheren und gesunden Arbeitsumgebung zu ergänzen. Die EU wird sich mit der Internationalen Arbeitskonferenz auch weiterhin für eine sichere und gesunde Arbeitsumgebung sowie für Würde am Arbeitsplatz einsetzen. Darüber hinaus unterstützt die Europäische Kommission Kandidatenländer und potenzielle Kandidatenländer bei der Angleichung ihrer Rechtsrahmen für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz an das EU-Recht.

Die EU setzt alles daran, den Schutz von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auch über globale Lieferketten hinweg zu gewährleisten. So hat die Europäische Kommission kürzlich einen Vorschlag für eine Richtlinie über die Sorgfaltspflicht von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit⁶⁹ angenommen, mit der sichergestellt werden soll, dass Unternehmen Maßnahmen treffen, um negative Auswirkungen auf die Menschenrechte und die Umwelt durch ihre Geschäftstätigkeit innerhalb und außerhalb der EU zu minimieren. Dies schließt Tätigkeiten in ihren Tochterunternehmen und entlang der Wertschöpfungskette ein. Ferner werden eine Reihe internationaler Projekte für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, die auch zur Bekämpfung von Asbest beitragen können, von der EU finanziell unterstützt.⁷⁰ Das weltweite Engagement der EU für Gesundheit und Sicherheit am

⁶⁵ U.S. Geological Survey, Mineral Commodity Summaries, Januar 2022.

⁶⁶ <http://www.pic.int/TheConvention/Overview/TextoftheConvention/tabcid/1048/language/en-US/Default.aspx>

⁶⁷ Krisenfeste Gesundheitssysteme und eine globale Vorreiterrolle bei der Normensetzung (auch in Bezug auf die Rechte bei der Arbeit) sind zwei der zehn Säulen der offenen strategischen Autonomie Europas – siehe COM(2021) 750 final.

⁶⁸ Siehe Fußnote 3.

⁶⁹ COM(2022) 71 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0071&from=DE>.

⁷⁰ Die EU leistet einen Beitrag zum „Vision Zero Fund“ (VZF) der IAO, indem sie mit 1,8 Mio. EUR aus dem Programm für Beschäftigung und soziale Innovation (EaSI) ein Projekt für mehr Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz in der globalen Lieferkette finanziert. Auch das Projekt „Filling data and knowledge gaps on

Arbeitsplatz in globalen Lieferketten wird weiter ergänzt durch ihre Beteiligung an Rahmeninitiativen wie dem G7 Vision Zero Fund, der G20-Vereinbarung über sicherere Arbeitsplätze und dem Expertennetzwerk für Arbeitsschutz.

8. FAZIT

Zwar ist Asbest in der EU seit 2005 verboten, doch stellt er in Form von Altlasten nach wie vor eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Gesundheit dar. Um die Bevölkerung vor einer Gefährdung durch Asbest zu schützen und das Problem nicht an jüngere Generationen weiterzuvererben, müssen die Maßnahmen auf EU- und nationaler Ebene zur Erkennung und Beseitigung von Asbest verstärkt werden.

Diese Mitteilung wird zu einer Zeit vorgelegt, in der die EU sich dazu entschlossen hat, die Energieeffizienz von Gebäuden erheblich zu verbessern und ihren Gebäudebestand bis 2050 CO₂-neutral zu machen. Im Rahmen dieses Ziels ist es von entscheidender Bedeutung, die mit einer Asbestexposition verbundenen Gesundheitsrisiken einzudämmen, damit ein grüner Wandel erfolgen kann, in dessen Mittelpunkt die öffentliche Gesundheit sowie menschenwürdige Lebens- und Arbeitsbedingungen stehen.

Die Kommission fordert alle EU-Institutionen, Mitgliedstaaten, Sozialpartner und anderen betroffenen Akteure auf, die Maßnahmen zur Verwirklichung einer asbestfreien EU für die Generation von heute und morgen zu beschleunigen.

OSH in GSCs to strengthen the model of shared responsibility“ wird mit 0,5 Mio. EUR von der EU gefördert. Mit dem Projekt soll verwertbares Wissen über Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz und globale Lieferketten sichergestellt werden, das einerseits Industrie sowie öffentliche und private Akteure bei der Entscheidungsfindung unterstützen und andererseits als Grundlage für die Entwicklung branchenweiter Strategien zur nachhaltigen Bewältigung der größten Herausforderungen im Bereich Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz dienen kann. Das Projekt liefert aktuelle, nach Geschlecht aufgeschlüsselte Daten zur Inzidenz arbeitsbedingter tödlicher und nicht-tödlicher Unfälle, Verletzungen und Erkrankungen in den VZF-Projektländern.