

ZAPROSZENIE DO ZGŁASZANIA UWAG DOTYCZĄCYCH OCENY SKUTKÓW

Niniejszy dokument ma na celu poinformowanie opinii publicznej i zainteresowanych stron o przyszłej działalności legislacyjnej Komisji, aby umożliwić im przekazanie informacji zwrotnych na temat przyjętego przez Komisję podejścia do wskazanego problemu i możliwych rozwiązań, a także wszelkich innych istotnych informacji, m.in. na temat możliwych skutków poszczególnych wariantów.

TYTUŁ INICJATYWY	Bezpieczeństwo i higiena pracy – ochrona pracowników przed narażeniem na działanie chemikaliów (ołowiu i diizocyanianów)
WIODĄCA (ODPOWIEDZIALNY DZIAŁ) DG	DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (DG EMPL) – Dział C.2
PRAWDOPODOBNY RODZAJ INICJATYWY	Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady
ORIENTACYJNY HARMONOGRAM	III kw. 2022 r.
INFORMACJE DODATKOWE	Zatrudnienie, sprawy społeczne i włączenie społeczne

Niniejszy dokument jest przeznaczony wyłącznie do celów informacyjnych. Nie przesądza on o ostatecznej decyzji Komisji co do tego, czy inicjatywa ta zostanie zrealizowana, ani o jej ostatecznej treści. Wszystkie opisane elementy inicjatywy, w tym jej harmonogram, mogą ulec zmianie.

A. Kontekst polityczny, określenie problemu i analiza zgodności z zasadą pomocniczości

Kontekst polityczny

Unijne przepisy dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy (BHP) chronią zdrowie i bezpieczeństwo prawie 170 mln pracowników. Ochrona ludzi przed zagrożeniami dla bezpieczeństwa i zdrowia w miejscu pracy jest kluczowym elementem zapewnienia wszystkim pracownikom niezmiennie godnych warunków pracy gwarantujących minimalny równy poziom ochrony wszystkim pracownikom w Unii. Państwa członkowskie mogą ustalać własne wartości dopuszczalne z poszanowaniem tych minimalnych warunków ochrony.

Inicjatywę na rzecz dalszego ograniczenia narażenia pracowników na niebezpieczne chemikalia zapowiedziano w [Planie działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych](#). Została ona potwierdzona w [strategicznych ramach UE dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2021–2027](#), gdzie wyrażono zobowiązanie do przedstawienia w 2022 r. wniosków prawnych w tym zakresie.

W [dyrektywie 98/24/WE w sprawie środków chemicznych](#) ustanowiono wymóg prawny, zgodnie z którym Komisja ma obowiązek proponować nowe lub zmienione dopuszczalne wartości narażenia dla środków chemicznych w miejscu pracy, co będzie wspierać pracodawców w dopełnianiu przez nich obowiązku przeprowadzania ocen ryzyka w miejscu pracy i wdrażania środków zapobiegania ryzyku.

Wartości dopuszczalne są ustalane lub zmieniane z uwzględnieniem najnowszych dostępnych danych naukowych. Do tej pory Komisja przyjęła wiążące wartości dopuszczalne dla ołowiu i jego związków, a także pięć wykazów wskaźnikowych dopuszczalnych wartości narażenia zawodowego (OEL). Te wartości dopuszczalne mają zastosowanie do każdego używania chemikaliów w jakimkolwiek sektorze działalności gospodarczej. Stanowią one ważny element ogólnych wymogów BHP i są spójne z prawem UE dotyczącym chemikaliów, w tym z [rozporządzeniem REACH](#).

Proces ustalania wartości dopuszczalnych obejmuje kilka etapów. Są to:

- określenie priorytetów,
- oceny naukowe przeprowadzane przez Komitet ds. Oceny Ryzyka (RAC) Europejskiej Agencji Chemikaliów oraz
- opinie trójstronnego [Komitetu Doradczego ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy](#) wydane

przez jego Grupę Roboczą ds. Chemikaliów.

Komitet Doradczy jest kluczowym podmiotem na szczeblu UE, jeśli chodzi o ochronę pracowników. W jego skład wchodzi przedstawiciele rządów, pracowników i pracodawców z każdego państwa UE. W odniesieniu do wiążących wartości dopuszczalnych odbywają się również formalne dwuetapowe konsultacje z unijnymi partnerami społecznymi.

W czerwcu 2020 r. przyjęto [opinie naukowe RAC dotyczące ołowiu i diizocyjanianów](#). W listopadzie 2021 r. [Komitet Doradczy przyjął opinię](#) potwierdzającą konieczność działań UE.

Problem, któremu ma zarządzić inicjatywa

Ołów i jego związki są [kluczowymi substancjami reprotoksycznymi w miejscu pracy](#), które mogą mieć wpływ na: (i) funkcje seksualne i płodność oraz (ii) rozwój płodu lub potomstwa (toksyczność rozwojowa). Narażenie na substancje chemiczne mające szkodliwy wpływ na rozrodczość może powodować obniżenie płodności, poronienia lub poważne wady wrodzone, nie wspominając o innych szkodliwych skutkach. Ołów odpowiada za około połowę wszystkich przypadków narażenia zawodowego na substancje reprotoksyczne.

Głównymi sektorami produkcji przemysłowej i wykorzystania ołowiu i jego związków jest pierwotne i wtórne wytwarzanie ołowiu; produkcja baterii i akumulatorów (w tym recykling), arkuszy ołowiowych i amunicji; produkcja tlenków ołowiu i fryt ołowiowych oraz szkła ołowiowego i ceramiki.

Wiążące unijne dopuszczalne wartości narażenia zawodowego i dopuszczalne wartości biologiczne (BLV) dla ołowiu i jego związków na mocy dyrektywy w sprawie środków chemicznych nie były aktualizowane od ponad 20 lat. Nie uwzględniają one zatem najnowszych osiągnięć i ustaleń naukowych i technicznych. W ciągu ostatnich 20 lat państwa UE mogły również przyjąć niższe poziomy. W rezultacie krajowe wartości dopuszczalne znacznie się różnią. To z kolei powoduje różnice zarówno w poziomie ochrony pracowników, jak i w warunkach prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwa tego samego sektora w różnych państwach członkowskich.

Diizocyjaniany to substancje działające uczulająco na skórę i drogi oddechowe (astmageny), które mogą powodować astmę zawodową i zawodową chorobę skóry – reakcje alergiczne, które mogą wystąpić w wyniku narażenia na takie substancje. Mogą one spowodować zmiany w drogach oddechowych pracowników („stan nadwrażliwy”). Gdy płuca stają się nadwrażliwe, dalsze narażenie na działanie substancji, nawet przy dość niskich poziomach, może spowodować atak astmy.

Diizocyjaniany są powszechnie stosowane w produkcji pianek poliuretanowych, tworzyw sztucznych, powłok, lakierów, farb dwuskładnikowych i klejów.

UE nie określiła dopuszczalnych wartości narażenia zawodowego. Niektóre kraje UE ustaliły własne, różniące się między sobą, krajowe wartości dopuszczalne. Cztery z tych państw mają ogólną dopuszczalną wartość narażenia zawodowego w odniesieniu do diizocyjanianów, podczas gdy w kilku innych obowiązują wartości dla określonych związków.

Podstawa działania UE (podstawa prawna i analiza zgodności z zasadą pomocniczości)

Art. 153 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) upoważnia UE do wspierania i uzupełniania działań państw członkowskich w zakresie poprawy w szczególności środowiska pracy w celu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników. W tym celu Parlament Europejski i Rada mogą przyjąć, w drodze dyrektyw, minimalne wymagania stopniowo wprowadzane w życie, z uwzględnieniem warunków i norm technicznych istniejących w każdym z państw członkowskich. Ochrona zdrowia pracowników przed zagrożeniami wynikającymi z narażenia na działanie niebezpiecznych chemikaliów jest już objęta unijnym prawodawstwem dotyczącym bezpieczeństwa i higieny pracy (BHP). Zmiany obowiązujących przepisów BHP można dokonać wyłącznie przez działania na szczeblu UE.

Taka zmiana stanowiłaby europejską wartość dodaną w kilku aspektach:

- zaktualizuje dyrektywę w oparciu o najnowsze informacje naukowe dotyczące ochrony i zapobiegania,
- zwiększy przejrzystość i ułatwi egzekwowanie przepisów przez ustanowienie wspólnego punktu odniesienia, który może być wykorzystywany zarówno przez pracodawców, jak i pracowników, oraz organy egzekwujące przepisy do oceny zgodności z ogólnymi wymogami dyrektywy,
- zapewni ten sam minimalny poziom ochrony w całej UE przez ustanowienie minimalnych wymogów dotyczących substancji przewidzianych w inicjatywie.

Zmiana dyrektywy w sprawie środków chemicznych, której można dokonać jedynie na szczeblu UE, jest zgodna z wnioskami z [oceny ex post dyrektyw UE w sprawie BHP](#). Ocena zawiera informacje zwrotne od państw UE, w których zaleca się zmianę obecnych wartości dopuszczalnych dla ołowiu oraz ustalenie wartości dopuszczalnych dla innych substancji priorytetowych.

Podstawa prawna

Podstawę prawną niniejszej inicjatywy stanowi art. 153 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Upoważnia on UE do wspierania i uzupełniania działań państw na rzecz poprawy środowiska pracy w celu ochrony zdrowia i zapewnienia bezpieczeństwa pracowników. Art. 3 ust. 1 dyrektywy w sprawie środków chemicznych zobowiązuje Komisję do oceny związku między skutkami zdrowotnymi niebezpiecznych środków chemicznych a poziomem narażenia zawodowego za pomocą niezależnej oceny naukowej najnowszych dostępnych danych naukowych.

Praktyczna potrzeba działania na poziomie UE

Interwencja UE przyczyniłaby się do zwiększenia ogólnej ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników w Unii Europejskiej, zmniejszenia różnic między państwami UE, a także do stworzenia równych warunków działania dla podmiotów gospodarczych na jednolitym rynku.

B. Główne cele i warianty strategiczne

Głównym celem politycznym tej inicjatywy jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników w UE.

Cele szczegółowe inicjatywy są następujące:

- zmniejszenie narażenia zawodowego na ołów i diizocyjaniany w UE,
- zwiększenie skuteczności dyrektywy w sprawie środków chemicznych poprzez jej aktualizację w oparciu o postęp naukowy,
- zapewnienie pracownikom w całej UE większej ochrony przed ołowiem i diizocyjanianami, przy jednoczesnym zapewnieniu podmiotom gospodarczym większej jasności i równych warunków działania w tej dziedzinie.

Warianty strategiczne

Brak zmiany polityki UE: Jeżeli UE nie podejmie działań, obecne przepisy dotyczące ochrony pracowników przed narażeniem na działanie ołowiu i diizocyjanianów pozostaną niezmienione.

Zmiana dyrektywy: Oznaczałoby to zmianę istniejących wiążących dopuszczalnych wartości narażenia zawodowego i dopuszczalnych wartości biologicznych dla ołowiu i jego związków oraz ustalenie dopuszczalnych wartości narażenia zawodowego dla diizocyjanianów na podstawie najnowszych dowodów naukowych i wartości zalecanych przez Komitet Doradczy ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy (na podstawie opinii Komitetu ds. Oceny Ryzyka). Można również rozważyć inne scenariusze przewidujące stosunkowo wyższe wartości.

Nieregulacyjne rozwiązania alternatywne: We współpracy z EU-OSHA lub Komitetem Doradczym i jego odpowiednią grupą roboczą mogłyby być przygotowywane i rozpowszechniane dokumenty zawierające wytyczne lub przykłady dobrych praktyk. Wariant ten mógłby również obejmować rozpoczęcie kampanii uświadamiających skierowanych zarówno do pracodawców, jak i pracowników, dotyczących zapobiegania zagrożeniom wynikającym z narażenia pracowników na niebezpieczne środki chemiczne.

Małym i średnim przedsiębiorstwom (MŚP) nie należy przyznawać ogólnego wyłączenia z zakresu inicjatywy. Wyłączenie ich oznaczałoby, że bardzo duża liczba pracowników europejskich nie byłaby objęta przepisami UE w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy. Doprowadziłoby to do wyraźnych zakłóceń i nierówności w stosowaniu ram prawnych UE w tej dziedzinie, co wiązałoby się z ryzykiem narażenia na szwank realizacji leżących u ich podstaw celów polityki społecznej i naruszenia praw podstawowych.

Inicjatywa ta przyczyni się do osiągnięcia [celów ONZ w zakresie zrównoważonego rozwoju](#) na rzecz dobrego zdrowia i jakości życia (cel 3) oraz wzrostu gospodarczego i godnej pracy (cel 8).

C. Prawdopodobne skutki

Skutki te zostaną poddane dalszej analizie w ocenie skutków towarzyszącej wnioskowi Komisji.

Prawdopodobne skutki gospodarcze

W obecnej sytuacji pracodawcy (w tym MŚP) są zobowiązani, zgodnie z dyrektywą w sprawie środków chemicznych, do wyeliminowania lub ograniczenia do minimum ryzyka wynikającego z narażenia zawodowego na działanie niebezpiecznych środków chemicznych. Oznacza to, że prawdopodobne skutki gospodarcze wszystkich przedstawionych powyżej wariantów powinny być ograniczone.

Krajowe wartości dopuszczalne są zróżnicowane. Często uznaje się je również za maksymalną wartość, której

należy przestrzegać (mimo obowiązku ograniczenia ryzyka do minimum). Inicjatywa miałaby zatem skutki gospodarcze w państwach UE (oraz dla podmiotów gospodarczych mających siedzibę w tych państwach), w których obowiązują wyższe wartości dopuszczalne dla substancji, które inicjatywa ma obejmować.

Niektóre koszty ponoszone przez przedsiębiorstwa mogą być przenoszone na obywateli/konsumentów w postaci wyższych cen.

Zmiana wartości dopuszczalnych dla ołowiu i ustanowienie prawnie wiążących dopuszczalnych wartości narażenia zawodowego dla diizocyjanianów poprawiłoby również funkcjonowanie jednolitego rynku poprzez zmniejszenie różnic między państwami. Chociaż państwa UE nadal mają swobodę wyboru wartości niższych niż wartości unijne, zyskałaby na tym spójność jednolitego rynku.

Prawdopodobne skutki społeczne

Narażenie na ołów i jego związki może obniżać płodność, powodować poronienia lub poważne wady wrodzone. Narażenie na diizocyjaniany może powodować astmę zawodową. Oczekuje się, że dzięki pewnej poprawie sytuacji inicjatywa ta będzie miała pozytywny wpływ na zdrowie i dobrostan.

Pozwoliłaby również uniknąć niepotrzebnych kosztów opieki zdrowotnej, takich jak prywatne bezpośrednie i pośrednie koszty leczenia lub rehabilitacji, a także ograniczyłaby wydatki na publiczną opiekę zdrowotną, co z kolei przyczyniłoby się do poprawy funkcjonowania systemów zabezpieczenia społecznego. Mogłaby również mieć wpływ na ilość i jakość zatrudnienia.

Prawdopodobny wpływ na środowisko

Oczekuje się, że wniosek nie będzie miał bezpośredniego wpływu na środowisko.

Prawdopodobny wpływ na prawa podstawowe

Cele wniosku są zgodne z prawami podstawowymi określonymi w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności w art. 2 (prawo do życia) i art. 31 (prawo do należytych i sprawiedliwych warunków pracy szanujących zdrowie, bezpieczeństwo i godność pracowników).

Prawdopodobny wpływ na uproszczenie lub obciążenie administracyjne

Celem inicjatywy jest dokonanie przeglądu istniejących dopuszczalnych wartości narażenia zawodowego i dopuszczalnych wartości biologicznych w odniesieniu do ołowiu i jego związków oraz wprowadzenie unijnych dopuszczalnych wartości narażenia zawodowego w odniesieniu do diizocyjanianów. Oczekuje się, że warianty strategiczne nie będą miały znaczącego wpływu na obciążenie administracyjne, ponieważ koszty monitorowania krajowych dopuszczalnych wartości narażenia zawodowego i dopuszczalnych wartości biologicznych wydają się być takie same jak koszty monitorowania unijnych wartości dopuszczalnych dla tych samych substancji. Oznacza to, że państwa, w których obowiązują już krajowe ograniczenia w prawie krajowym, nie zostaną obciążone żadnymi dodatkowymi kosztami administracyjnymi wynikającymi z inicjatywy. Ponadto oczekuje się pozytywnego wpływu na uproszczenie – wprowadzenie dopuszczalnych wartości narażenia zawodowego i dopuszczalnych wartości biologicznych na szczeblu UE pozwala państwom UE uniknąć kosztownych i skomplikowanych procedur samodzielnego ustalania krajowych OEL.

D. Instrumenty lepszego stanowienia prawa

Ocena skutków

Przygotowana zostanie ocena skutków, która pozwoli wesprzeć przygotowanie tej inicjatywy i dostarczy wiedzy na potrzeby decyzji Komisji.

Prace nad oceną skutków rozpoczęły się w pierwszym kwartale 2022 r.

Ocena skutków będzie oparta na informacjach zgromadzonych przy wykorzystaniu następujących źródeł danych:

- dowody naukowe dostarczone przez niezależne komitety. W ramach przygotowań do wdrożenia tej inicjatywy Komisja zwraca się do Komitetu ds. Oceny Ryzyka Europejskiej Agencji Chemikaliów o opinię w sprawie zmiany wartości dopuszczalnych dla ołowiu i jego związków oraz w sprawie ustalenia wartości dopuszczalnej dla diizocyjanianów;
- badania zlecane na zewnątrz w celu zebrania najnowszych, najbardziej aktualnych informacji na potrzeby analizy.

Informacje zwrotne z wymienionych poniżej działań konsultacyjnych zostaną również uwzględnione przy sporządzaniu oceny skutków.

Strategia konsultacji

Przeprowadzono **dwuetapowe konsultacje z partnerami społecznymi**. Po pierwsze, w celu uzyskania opinii na

temat kierunku, w jakim UE powinna podążać w celu zmiany dyrektywy 98/24/WE. Na podstawie wyników pierwszego etapu konsultacji drugi etap koncentrował się na bardziej konkretnych aspektach, którymi należy się zająć na szczeblu UE.

Konsultacje trójstronne: na podstawie opinii naukowych Komitetu ds. Oceny Ryzyka skonsultowano się z Komitetem Doradczym ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy w sprawie czynników wykonalności społeczno-ekonomicznej i technicznej, które należy uwzględnić. Komitet Doradczy przyjął swoje opinie w listopadzie 2021 r.

Konsultacje z innymi zainteresowanymi stronami (np. zainteresowanymi stowarzyszeniami branżowymi): w kontekście oceny naukowej Komitetu ds. Oceny Ryzyka, jak również zewnętrznego badania sytuacji i bieżących prac Komisji w tej dziedzinie, przeprowadzono również konsultacje z przedstawicielami przedsiębiorstw i pracowników z konkretnych zainteresowanych sektorów przemysłu.

Nie zostaną przeprowadzone **żadne konsultacje publiczne** ze względu na złożoność techniczną tej kwestii oraz ze względu na opisany powyżej szeroko zakrojony proces konsultacji z państwami UE i partnerami społecznymi.