

## ZAPROSZENIE DO ZGŁASZANIA UWAG DOTYCZĄCYCH OCENY SKUTKÓW

<b>TYTUŁ INICJATYWY</b>	Bezpieczeństwo i zdrowie w miejscu pracy – ochrona pracowników przed narażeniem na działanie azbestu
<b>WIODĄCA (ODPOWIEDZIALNY DZIAŁ)</b> <b>DG</b>	DG ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego
<b>PRAWDOPODOBNY INICJATYWY</b> <b>RODZAJ</b>	Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady
<b>ORIENTACYJNY HARMONOGRAM</b>	III kwartał 2022 r.
<b>INFORMACJE DODATKOWE</b>	<a href="https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=716&amp;langId=pl&amp;">https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=716&amp;langId=pl&amp;</a>
<p><i>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.</i></p>	

### 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 przed zagrożeniami dla zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy jest kluczowa, aby trwale zapewnić wszystkim pracownikom godne warunki pracy.

Zarządzanie azbestem (główną przyczyną choroby nowotworowej pochodzenia zawodowego) obecnym w budynkach i jego bezpieczne usuwanie to ważny element działań UE na rzecz profilaktyki i ochrony pracowników. Jest również powiązane z potrzebą poprawy izolacji cieplnej środowiska zbudowanego oraz umożliwienia oszczędności energii. Potrzeba ta stanowi wyraz określonej w Europejskim Zielonym Ładzie ambicji UE, aby do 2050 r. stać się pierwszym kontynentem neutralnym dla klimatu (zob. [Europejski Zielony Ład](#), plan działania UE na rzecz łagodzenia skutków zmiany klimatu i przystosowania się do niej). Realizacja tego celu wymaga pełnego uwzględnienia aspektów bezpieczeństwa i higieny pracy.

W [Planie działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych Komisja ogłosiła](#) zamiar przedstawienia w 2022 r. wniosku ustawodawczego mającego na celu dalsze ograniczenie narażenia pracowników na działanie azbestu. Zamiar ten potwierdzono w [strategicznych ramach UE dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2021–2027](#) oraz w [liście intencyjnym towarzyszącym orędziu o stanie Unii](#).

[Europejski plan walki z rakiem](#) także wskazuje na potrzebę działania na rzecz ochrony pracowników przed substancjami rakotwórczymi.

W październiku 2021 r. Parlament Europejski przyjął [rezolucję zawierającą zalecenia dla Komisji w sprawie ochrony pracowników przed zagrożeniami związanymi z azbestem \(2019/2182 INL\)](#). Wzywa w niej do obniżenia obowiązującej dopuszczalnej wartości narażenia zawodowego dla azbestu. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny ponawia to wezwanie w przyjętej w 2019 r. opinii z inicjatywy własnej pt. [„Praca z azbestem w ramach termomodernizacji”](#).

Azbest znalazł się w wykazie substancji rakotwórczych, którymi priorytetowo musi się zająć Unia Europejska, opracowanym przez trójstronną grupę roboczą ds. chemikaliów [Komitetu Doradczego ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy](#).

#### Problem, któremu ma zaradzić inicjatywa

Choroby nowotworowe pochodzenia zawodowego są w UE główną przyczyną zgonów związanych z pracą<sup>1</sup>. Choroby te rozwijają się najczęściej w wyniku narażenia pracowników na działanie substancji rakotwórczych (w

<sup>1</sup> Choroba nowotworowa pochodzenia zawodowego jest w UE główną (52 %) przyczyną zgonów związanych z pracą, w porównaniu z chorobami układu krążenia (24 %), urazami (2 %) i wszelkimi innymi przyczynami (22 %). <https://visualisation.osha.europa.eu/osh-costs#!/>

tym azbestu), innymi przyczynami są promieniowanie słoneczne lub praca w systemie zmianowym. W 2017 r. [Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy](#) (EU-OSHA) poinformowała, że w UE-27<sup>2</sup> + Zjednoczonym Królestwie na choroby nowotworowe pochodzenia zawodowego umiera rocznie ponad 106 000 osób, a jedną z głównych przyczyn zachorowań jest azbest. Według [wspólnych szacunków Światowej Organizacji Zdrowia i Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczących obciążenia chorobami i urazami związanymi z pracą](#) narażenie zawodowe na działanie azbestu było w 2016 r. przyczyną 66 808 zgonów w UE-27. Nowotwory stanowią nie tylko znaczne obciążenie społeczne i finansowe dla osób dotkniętych chorobą oraz ich rodzin, lecz także wiążą się ze znacznymi kosztami dla społeczeństwa (np. z powodu spadku wydajności czy kosztów systemu zabezpieczenia społecznego).

Narażenie na działanie azbestu może prowadzić na przykład do wystąpienia międzybłoniaka (nowotworu, który powstaje z tkanki pokrywającej narządy wewnętrzne i najczęściej atakuje wyściółkę płuc oraz ściany klatki piersiowej) i raka płuc. Pierwsze objawy nowotworu mogą się pojawić nawet 30 lat od narażenia na działanie azbestu.

Choć azbest wyszedł już z [powszechnego użycia w UE](#), nadal jest obecny w wielu starszych budynkach, co stanowi poważny problem istniejącej infrastruktury. Ryzyko narażenia związane jest głównie z obchodzeniem się z azbestem i rozpylaniem jego włókien podczas prac budowlanych, takich jak renowacje i rozbiórki. Należy podjąć starania w celu ograniczenia ryzyka narażenia pracowników na działanie azbestu w miejscu pracy. Wpisuje się to w inicjatywę „Fala renowacji”, w ramach [Europejskiego Zielonego Ładu](#).

Przepisy UE dotyczące ochrony pracowników przed ryzykiem związanym z narażeniem na działanie azbestu w miejscu pracy obowiązują od 1983 r. (dyrektywa Rady 83/477/EWG). Dyrektywa ta była kilkakrotnie znacząco zmieniana i aktualizowana. Jej najnowszą wersję stanowi [dyrektywa w sprawie azbestu w miejscu pracy \(2009/148/WE\)](#). Ponadto, ponieważ azbest jest przyczyną nowotworów, dyrektywa 2004/37/WE w sprawie czynników rakotwórczych i mutagenów również ma zastosowanie – zawsze wtedy, gdy jej przepisy skuteczniej zapewniają bezpieczeństwo i higienę pracy.

Obowiązująca w UE na mocy dyrektywy w sprawie azbestu w miejscu pracy dopuszczalna wartość narażenia zawodowego dla azbestu nie była aktualizowana od 2003 roku. Nie uwzględnia zatem najnowszych osiągnięć naukowych i technicznych.

Biorąc pod uwagę wnioski z [oceny ex post dotyczącej dyrektywy w sprawie azbestu w miejscu pracy](#), a także różnice w poziomie ochrony w poszczególnych państwach UE oraz rozwój wiedzy naukowej, mamy podstawy twierdzić, że określona w dyrektywie dopuszczalna wartość narażenia zawodowego nie jest aktualna.

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

### **Podstawa prawna**

Podstawę polityki w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa pracowników stanowi art. 153 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Na mocy TFUE minimalne wymagania służące lepszej ochronie pracowników mogą zostać przyjęte na szczeblu UE w drodze dyrektyw, z uwzględnieniem warunków i norm technicznych istniejących w każdym z państw członkowskich. Głównym narzędziem legislacyjnym służącym zapewnieniu ochrony pracowników przed ryzykiem związanym z narażeniem na działanie azbestu jest dyrektywa 2009/148/WE, która może zostać zaktualizowana wyłącznie na szczeblu UE. Motyw trzeci dyrektywy stanowi, że zawiera ona minimalne wymagania, które będą ponownie analizowane na podstawie nabytego doświadczenia oraz rozwoju technologii w tej dziedzinie.

### **Praktyczna potrzeba działania na poziomie UE**

Wartość dodana interwencji UE polegałaby na zapewnieniu wspólnego minimalnego poziomu ochrony, odzwierciedlającego najnowszą wiedzę naukową, postęp techniczny, wyniki oceny ex post oraz opinie partnerów społecznych UE i trójstronnego Komitetu Doradczego ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy.

Ryzyko narażenia związane jest głównie z obchodzeniem się z azbestem i rozpylaniem jego włókien podczas prac budowlanych, takich jak renowacje i rozbiórki. Aktualizacja minimalnych wymagań, takich jak dopuszczalna wartość narażenia na mocy dyrektywy w sprawie azbestu w miejscu pracy, staje się więc jeszcze ważniejsza, jeśli

<sup>2</sup> Austria, Belgia, Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Dania, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niderlandy, Niemcy, Polska, Portugalia, Republika Czeska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Węgry, Włochy.

wziąć pod uwagę oczekiwany wzrost liczby prac renowacyjnych w UE w związku z inicjatywą „Fala renowacji”.

Interwencja UE pozwoliłaby również zminimalizować rozbieżności między poziomami ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników w różnych państwach członkowskich, a także zapewnić równe szanse podmiotom gospodarczym na rynku wewnętrznym. Obecnie, mimo obowiązywania unijnych wartości dopuszczalnych, niektóre kraje UE wprowadziły bardziej rygorystyczne ograniczenia, zgodne z najnowszą wiedzą naukową.

## B. Główne cele i warianty strategiczne

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

Do celów szczegółowych należy:

- ograniczenie narażenia zawodowego na działanie azbestu w UE;
- zwiększenie skuteczności dyrektywy w sprawie azbestu w miejscu pracy poprzez jej aktualizację w oparciu o najnowszą wiedzę naukową;
- zapewnienie pracownikom w całej UE większej ochrony przed azbestem, a podmiotom gospodarczym – większej przejrzystości i równych szans w tej dziedzinie.

### Warianty strategiczne

Brak zmiany polityki UE: Jeżeli UE nie podejmie żadnych działań, obowiązujące przepisy dotyczące ochrony pracowników przed narażeniem na działanie azbestu pozostaną niezmienione.

Wariant legislacyjny: Zmiana obecnych dopuszczalnych wartości narażenia zawodowego z uwzględnieniem najnowszych/nowych dowodów naukowych – w szczególności tych zawartych w opinii naukowej Komitetu ds. Oceny Ryzyka, działającego w ramach Europejskiej Agencji Chemikaliów – oraz 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 o stosunkowo wyższych lub niższych dopuszczalnych wartościach narażenia zawodowego.

Wariant nielegislacyjny: Przegląd i ponowne rozpowszechnienie wytycznych lub przykładów dobrych praktyk we współpracy z EU-OSHA lub Komitetem Doradczym ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy oraz jego odpowiednią grupą roboczą. W ramach tego wariantu można by również wznowić kampanie uświadamiające skierowane do pracodawców i pracowników w temacie zapobiegania zagrożeniom wynikającym z narażenia pracowników na działanie azbestu.

Nie należy przyznawać ogólnego wyłączenia z zakresu inicjatywy małym i średnim przedsiębiorstwom (**MŚP**). Wyłączenie ich oznaczałoby bowiem, że przepisy UE dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy nie objęłyby bardzo wielu europejskich pracowników. Doprowadziłoby to do wyraźnych nieprawidłowości i nierówności w stosowaniu ram prawnych UE w tej dziedzinie, co mogłoby zagrozić realizacji leżących u ich podstaw celów polityki społecznej i spowodować naruszenia praw podstawowych.

## C. Prawdopodobne skutki

Skutki inicjatywy zostaną poddane dalszej analizie w ramach oceny skutków towarzyszącej wnioskowi Komisji zmieniającemu dyrektywę w sprawie azbestu w miejscu pracy.

Prawdopodobne skutki gospodarcze każdego z przedstawionych powyżej wariantów powinny być ograniczone, także dla MŚP, ponieważ dyrektywa w sprawie azbestu w miejscu pracy już obowiązuje. Skutki gospodarcze mogą być jednak bardziej dotkliwe dla państw członkowskich (i mających w nich siedzibę podmiotów gospodarczych), w których dopuszczalne wartości narażenia zawodowego są wyższe, w porównaniu z państwami (i mającymi w nich siedzibę podmiotami gospodarczymi), w których obowiązują już wartości bardziej rygorystyczne.

Koszty realizacji inicjatywy mogą zostać przeniesione na obywateli/konsumentów poprzez wzrost cen.

Inicjatywa powinna pozytywnie wpłynąć na innowacyjność – element dziewiątego z [celów zrównoważonego rozwoju](#) – ponieważ bardziej rygorystyczne wartości mogą w wielu przypadkach pobudzić postęp technologiczny (np. opracowanie lepszych systemów wentylacji, robotów wykonujących określone zadania, lepszych technik pomiaru lub najlepszych praktyk w zakresie monitorowania). Wzrost wydajności wynikający ze wzrostu motywacji pracowników w bezpieczniejszym miejscu pracy byłby również korzystny dla konkurencyjności.

Inicjatywa ta może przyczynić się do dobrego zdrowia i jakości życia (trzeciego celu zrównoważonego rozwoju) poprzez lepszą ochronę pracowników przed nowotworami związanymi z azbestem i przed innymi chorobami. Pozwoliłaby również uniknąć niepotrzebnych kosztów opieki zdrowotnej, takich jak prywatne koszty leczenia

i rehabilitacji – zarówno pośrednie, jak i bezpośrednie – a tym samym ograniczyć wydatki na publiczną służbę zdrowia.

Nie oczekuje się bezpośredniego wpływu zmiany dopuszczalnych wartości narażenia zawodowego dla azbestu na środowisko. Obniżenie dopuszczalnych wartości narażenia zawodowego może jednak pośrednio przynieść korzyści, poprzez redukcję stężenia azbestu w powietrzu.

Cele inicjatywy 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).

Warianty strategiczne nie powinny znacząco wpłynąć na uproszczenie lub obciążenie administracyjne. Spodziewane jest jednak niewielkie uproszczenie, z uwagi na fakt, że przegląd dopuszczalnych wartości narażenia zawodowego na poziomie unijnym powinien oszczędzić państwom członkowskim kosztownych procedur przeglądu wartości krajowych. Oczekuje się, że nie nastąpi żadne obciążenie administracyjne, ponieważ celem inicjatywy jest zmiana obecnych dopuszczalnych wartości narażenia zawodowego na poziomie unijnym.

## D. Instrumenty lepszego stanowienia prawa

### Ocena skutków

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

Prace nad oceną skutków rozpoczęto w 2021 r. Będzie ona oparta na informacjach zgromadzonych przy wykorzystaniu następujących źródeł danych:

- dowodów naukowych opracowanych przez niezależne komitety. Przygotowując tę inicjatywę, Komisja poprosiła Komitet ds. Oceny Ryzyka, działający w ramach Europejskiej Agencji Chemikaliów, o opinię w sprawie przeglądu dopuszczalnych wartości narażenia zawodowego dla azbestu w środowisku pracy;
- analizy przeprowadzonej przez podmiot zewnętrzny w celu zebrania najnowszych, najbardziej aktualnych informacji pomocnych dla oceny skutków.

Przy sporządzaniu oceny skutków uwzględnione zostaną również informacje zwrotne z wymienionych poniżej konsultacji.

### Strategia konsultacji

Przeprowadzono **dwuetapowe konsultacje z partnerami społecznymi**: w pierwszym etapie zapoznano się z ich opiniami na temat możliwego kierunku działań UE dotyczących przeglądu dyrektywy 2009/148/WE, a następnie – skupiono się na konkretnych elementach, którymi należy się zająć na szczeblu unijnym.

**Konsultacje trójstronne**: w oparciu o opinie naukowe Komitetu ds. Oceny Ryzyka przeprowadzono konsultacje trójstronne z Komitetem Doradczym ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy w sprawie czynników wykonalności społeczno-ekonomicznej i technicznej, które należy uwzględnić.

**Konsultacje z innymi zainteresowanymi podmiotami** (np. ze stowarzyszeniami branżowymi): w kontekście naukowej oceny Komitetu ds. Oceny Ryzyka oraz w ramach analizy zewnętrznej przeprowadzono również konsultacje z przedstawicielami przedsiębiorstw i pracownikami określonych sektorów przemysłu.

Ze względu na złożoność techniczną tej kwestii oraz opisany powyżej szeroko zakrojony proces konsultacji z państwami członkowskimi i partnerami społecznymi, **konsultacje publiczne nie zostaną przeprowadzone**.