



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 28.9.2022 r.
SWD(2022) 312 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady
zmieniająca dyrektywę 2009/148/WE w sprawie ochrony pracowników przed ryzykiem
związanym z narażeniem na działanie azbestu w miejscu pracy

{COM(2022) 489 final} - {SEC(2022) 342 final} - {SWD(2022) 310 final} -
{SWD(2022) 311 final}

A. Zasadność działań

Dlaczego należy podjąć działania? Na czym polega problem?

Choroby nowotworowe pochodzenia zawodowego są w UE główną przyczyną zgonów związanych z pracą¹. Są one wywoływane głównie narażeniem na działanie substancji rakotwórczych, takich jak azbest. Azbest jest wysoce niebezpieczną substancją rakotwórczą i wprawdzie nie jest już [powszechnie stosowany w UE](#), jednak nadal jest obecny w wielu starszych budynkach. Narażenie na działanie azbestu może prowadzić na przykład do międzybłoniaka² i raka płuc, przy czym od narażenia na działanie azbestu do pierwszych objawów choroby może upłynąć nawet 30 lat. 78 % wszystkich nowotworów uznanych w państwach członkowskich za nowotwory pochodzenia zawodowego jest powiązanych z azbestem³.

Ryzyko narażenia związane jest głównie z obchodzeniem się z azbestem i rozpylaniem jego włókien podczas prac budowlanych, takich jak renowacje i rozbiórki. Tempo usuwania azbestu może być różne w poszczególnych krajach w zależności od wieku budynków i strategii postępowania z azbestem, jednak rosnąca potrzeba zwiększenia efektywności energetycznej oznacza, że we wszystkich państwach członkowskich kwestia ta będzie dotyczyć pracowników w coraz większym stopniu. Wspomniana potrzeba odzwierciedla ambicje UE określone w Europejskim Zielonym Ładzie, aby do 2050 r. stać się pierwszym kontynentem neutralnym dla klimatu⁴. Można się zatem spodziewać, że narażenie pracowników na działanie azbestu wzrośnie we wszystkich państwach UE w miarę postępów we wdrażaniu strategii „Fala renowacji”⁵. Szacuje się, że na działanie azbestu narażonych jest od 4,1 do 7,3 mln pracowników, z czego 97 % pracuje w sektorze budowlanym.

Kwestie ochrony pracowników przed ryzykiem związanym z narażeniem na działanie azbestu reguluje w UE dyrektywa 2009/148/WE (dyrektywa w sprawie azbestu w miejscu pracy). Najnowsza, dogłębna ocena dyrektywy w sprawie azbestu w miejscu pracy⁶ wykazała, że jest ona nadal wysoce adekwatna i skuteczna. W badaniu będącym podstawą tej oceny⁷ stwierdzono, że istnieją dowody uzasadniające obniżenie wartości dopuszczalnego narażenia zawodowego (OEL), co pozwoli zwiększyć adekwatność i skuteczność dyrektywy. Idea zmiany OEL znajduje poparcie także w najnowszej ocenie wdrożenia unijnych dyrektyw w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy (BHP), obejmującej lata 2013–2017⁸. Ponadto

¹ Nowotwory pochodzenia zawodowego są najczęstszą (52 %) przyczyną zgonów związanych z pracą w UE. Kolejnymi są choroby układu krążenia (24 %), urazy (2 %) oraz pozostałe przyczyny (22 %) (dane pochodzą z 2017 r., a więc obejmują UE i Zjednoczone Królestwo (<https://visualisation.osha.europa.eu/osh-costs#!/>)).

² Międzybłoniak to nowotwór, który rozwija się w cienkiej tkance zwanej mezotelium, pokrywającej liczne organy wewnętrzne.

³ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/experimental-statistics/european-occupational-diseases-statistics>

⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl

⁵ Komunikat Komisji „Fala renowacji na potrzeby Europy – ekologizacja budynków, tworzenie miejsc pracy, poprawa jakości życia”, (COM(2020) 662 final).

⁶ Ocena ex post unijnych dyrektyw BHP z 2017 r. (SWD(2017) 10 final).

⁷ [Ocena praktycznego wdrażania dyrektyw UE w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy \(BHP\) w państwach członkowskich UE](#).

⁸ Dokument roboczy służb Komisji towarzyszący strategicznym ramom UE dotyczącym bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2021–2027 (SWD(2021) 148 final).

w listopadzie 2021 r. trójstronny Komitet Doradczy ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy (ACSH) jednogłośnie zgodził się co do potrzeby obniżenia obecnej wartości OEL.

Jeżeli na szczeblu UE nie zostaną podjęte żadne działania, to szacuje się, że jedynie w zawodach, w których obecnie występuje narażenie na działanie azbestu, w ciągu najbliższych 40 lat w UE wystąpią 884 przypadki nowotworów, które można przypisać narażeniu zawodowemu na działanie azbestu⁹. Przewiduje się również, że w tym samym okresie z powodu nowotworów związanych z narażeniem zawodowym na działanie azbestu umrze 707 pracowników. Te szacunkowe przypadki zachorowań na nowotwory pociągną za sobą koszty opieki zdrowotnej w wysokości od 228 mln EUR do 438 mln EUR.

Liczba pracowników narażonych	Wywołane narażeniem skutki dla zdrowia	Spodziewana liczba przypadków w (2021–2061)	Spodziewana liczba zgonów (2021–2061)	Szacowane koszty opieki zdrowotnej (wartość bieżąca netto)
4 100 000– 7 300 000	Rak płuc Międzybłoniak Rak krtani Rak jajników	884	707	228 mln EUR – 438 mln EUR

Jaki jest cel inicjatywy?

Głównym celem ogólnym niniejszej inicjatywy jest dalsze wzmocnienie prawa pracowników do wysokiego poziomu ochrony ich zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy oraz zapobieganie zachorowaniom oraz zgonom wywoływanym nowotworami pochodzenia zawodowego.

Aby wspierać ten ogólny cel, niniejsza inicjatywa będzie dążyć do osiągnięcia celów szczegółowych, a mianowicie:

- zwiększenia skuteczności wartości OEL określonej w dyrektywie w sprawie azbestu w miejscu pracy, dzięki jej aktualizacji w oparciu o wiedzę naukową oraz
- osiągnięcia bardziej jednolitej i lepszej ochrony pracowników przed azbestem w całej UE.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE?

Aktualizacja dyrektywy w sprawie azbestu w miejscu pracy poprzez uwzględnienie najnowszych dostępnych dowodów naukowych jest skutecznym sposobem zapewnienia odpowiedniej aktualizacji środków zapobiegawczych we wszystkich państwach członkowskich.

⁹ W tym międzybłoniaka oraz raka płuc, krtani i jajników.

Zmiana wartości OEL określonej w dyrektywie w sprawie azbestu w miejscu pracy nie wyeliminuje całkowicie różnic między państwami członkowskimi, ale doprowadzi do większej harmonizacji wartości dopuszczalnych w całej UE. Dzięki temu zmienione unijne OEL będzie sprzyjać bardziej zharmonizowanej i lepszej ochronie pracowników oraz zapewnieniu przedsiębiorstwom w całej UE równych warunków działania. Przedsiębiorstwa zamierzające prowadzić działalność w wielu państwach członkowskich odniosą dalsze korzyści z uproszczenia obowiązujących wartości dopuszczalnych. Może to przynieść oszczędności, ponieważ będzie można wprowadzić wspólne rozwiązania w różnych zakładach, zamiast opracowywać osobne rozwiązania dla poszczególnych zakładów w celu spełnienia różnych wymogów w zakresie OEL w różnych państwach członkowskich.

Podjęcie działań na szczeblu UE prawdopodobnie zapewni pracownikom sprawiedliwsze warunki oraz spowoduje obniżenie kosztów opieki zdrowotnej, które będą bardziej równomiernie rozłożone między państwa członkowskie.

Zmiana obowiązującej w UE wartości OEL eliminuje konieczność przeprowadzania przez państwa członkowskie własnych analiz naukowych, co przyniesie im prawdopodobnie znaczne oszczędności kosztów administracyjnych. Zmiany dyrektywy w sprawie azbestu w miejscu pracy można dokonać wyłącznie poprzez działania na szczeblu UE.

B. Warianty strategiczne

Jakie warianty legislacyjne i nielegislacyjne rozważono? Czy wskazano preferowany wariant? Dlaczego należy podjąć działania?

Odrzucono zarówno zmianę obecnych wytycznych, jak i przyjęcie szczególnych środków dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), ponieważ warianty te uznano za mniej skuteczne w osiągnięciu celów niniejszej inicjatywy.

Jako najwłaściwsze podejście wybrano zmianę wartości OEL obowiązującej w UE na mocy dyrektywy w sprawie azbestu w miejscu pracy. Dokonano oceny szeregu wariantów OEL, uwzględniając ocenę naukową Komitetu ds. Oceny Ryzyka Europejskiej Agencji Chemikaliów¹⁰, opinię trójstronnego ACSH¹¹ oraz wartości OEL obowiązujące w państwach członkowskich. Ocena naukowa dostarcza solidnych podstaw merytorycznych, natomiast opinia ACSH, która uwzględnia również kwestie społeczno-gospodarcze i dotyczące wykonalności, jest źródłem istotnych informacji na potrzeby skutecznego wdrożenia zaktualizowanej wartości OEL.

Na podstawie szczegółowej oceny skutków jako preferowany wariant przyjęto wartość OEL równą 0,01 włókna na cm³, ponieważ stanowi ona najlepsze rozwiązanie pod względem skuteczności, efektywności i spójności.

¹⁰ [*Opinia w sprawie naukowej oceny dopuszczalnego stężenia azbestu w środowisku pracy.*](#)

¹¹ ACSH, [*Opinia w sprawie unijnego wiążącego dopuszczalnego narażenia zawodowego \(BOEL\) dla azbestu na mocy dyrektywy 2009/148/WE w sprawie azbestu w miejscu pracy*](#) (dok. 008-21), przyjęta 24 listopada 2021 r.

Rozważano możliwość zmiany innych przepisów dyrektywy w sprawie azbestu w miejscu pracy, o co wnioskowały organizacje pracowników i Parlament Europejski w swojej rezolucji, jednak taki wariant nie został wybrany. Dyskusje z trójstronnym ACSH, analiza naukowa i dwuetapowe konsultacje z partnerami społecznymi UE, prowadzone zgodnie z art. 154 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, skupiły się na pilnej aktualizacji OEL, nie zaś bardziej kompleksowym przeglądzie dyrektywy w sprawie azbestu w miejscu pracy, w oparciu o ustalenia oceny *ex post* tej dyrektywy¹². Nie ma to wpływu na wyniki przyszłych ocen i ewentualnych zmian innych przepisów dyrektywy. Należy jednak zauważyć, że państwa członkowskie mogą wykraczać poza minimalne przepisy dyrektywy w sprawie azbestu w miejscu pracy i że są one odpowiedzialne za konkretne wdrożenie i egzekwowanie przepisów krajowych transponujących tę dyrektywę. W stosownych przypadkach konkretne wnioski organizacji pracowniczych i Parlamentu Europejskiego zostaną uwzględnione w specjalnych wytycznych. Wytyczne te mogłyby zostać udostępnione przez Komisję po przyjęciu zmienionej dyrektywy w sprawie azbestu w miejscu pracy w celu usprawnienia procesu jej wdrażania.

¹² SWD(2017) 10 final, 10.1.2017.

Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Podczas formalnych dwuetapowych konsultacji z partnerami społecznymi zarówno organizacje pracodawców, jak i związki zawodowe opowiedziały się za obniżeniem wartości OEL określonej w dyrektywie.

Funkcjonujące w ramach ACSH grupa reprezentująca interesy pracodawców oraz grupa reprezentująca interesy rządu opowiadają się za wartością OEL wynoszącą 0,01 włókna na cm³, zaś grupa reprezentująca interesy pracowników – za wartością OEL równą 0,001 włókna na cm³.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu?

Dzięki tej inicjatywie w ciągu najbliższych 40 lat można będzie zapobiec 663 przypadkom nowotworów (międybłoniaka oraz raka płuc, krtani i jajników). Zmniejszy to cierpienia pracowników i ich rodzin oraz wpłynie pozytywnie m.in. na długość i jakość życia pracowników oraz ich wydajność. Pod względem ekonomicznym korzyści zdrowotne przekładają się na kwotę od 166 mln do 323 mln EUR.

Zwiększenie bezpieczeństwa prac związanych z usuwaniem azbestu zwiększy atrakcyjność tego sektora. Dzięki takiej poprawie wizerunku publicznego przedsiębiorstwom łatwiej będzie zatrudnić i utrzymać pracowników, co wpłynie na zmniejszenie kosztów rekrutacji i zwiększenie wydajności pracowników.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu?

Działania mające na celu dostosowanie metod pracy do nowej wartości OEL spowodują wzrost kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwa. Dotyczy to głównie kosztów dodatkowych środków zarządzania ryzykiem, powiadamiania, nadzoru medycznego, monitorowania oraz szkoleń. Średnie koszty na przedsiębiorstwo w ciągu najbliższych 40 lat nie przekrocząby jednak 15 000 EUR. Koszty te najprawdopodobniej zostaną w dużym stopniu przeniesione na klientów.

Jakie będą skutki dla przedsiębiorstw, MŚP i mikroprzedsiębiorstw?

Obniżenie OEL wpłynie najprawdopodobniej na małe przedsiębiorstwa, które stanowią ponad 99 % przedsiębiorstw pracujących z azbestem we wszystkich sektorach. Koszty mogą mieć niewielki wpływ (stosunek kosztów do obrotów od 2 do 4 %) w sektorach naprawy sprzętu elektrycznego, naprawy i konserwacji statków i łodzi oraz konserwacji oraz naprawy i konserwacji pojazdów silnikowych (tj. 0,02 % wszystkich przedsiębiorstw zajmujących się azbestem). Zdecydowana większość MŚP – z wyjątkiem MŚP prowadzących działalność w wymienionych wyżej sektorach – nie odczuje potrzeby zwiększenia kosztów.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Organy egzekwowania prawa mogą ponieść dodatkowe koszty administracyjne i związane z egzekwowaniem przepisów. Oczekuje się jednak, że koszty te nie będą znaczne (około 390 000 EUR na kraj w ujęciu rocznym). Wybrany wariant powinien również przyczynić się do złagodzenia strat finansowych systemów zabezpieczenia społecznego i opieki zdrowotnej w państwach członkowskich dzięki zapobieganiu problemom zdrowotnym pracowników. Szacowane korzyści dla organów publicznych (3,4 mln EUR w ciągu 40 lat) są niższe niż określone ilościowo koszty (około 421 mln EUR w ciągu 40 lat).

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Preferowany wariant będzie miał pozytywny wpływ na prawa podstawowe, w szczególności w odniesieniu do art. 2 (prawo do życia) i art. 31 (prawo do należytych i sprawiedliwych warunków pracy) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

Co więcej, przyczyni się on do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju dotyczących dobrego zdrowia i jakości życia ([cel zrównoważonego rozwoju 3](#)) oraz wzrostu gospodarczego i godnej pracy ([cel zrównoważonego rozwoju nr 8](#)). Oczekuje się również, że będzie on miał pozytywny wpływ na cele zrównoważonego rozwoju dotyczące innowacyjności, przemysłu i infrastruktury ([cel zrównoważonego rozwoju 9](#)) oraz odpowiedzialnej konsumpcji i produkcji ([cel zrównoważonego rozwoju 12](#)).

D. Działania następne

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?

Skuteczność proponowanej zmiany dyrektywy w sprawie azbestu w miejscu pracy zostanie zmierzona w ramach oceny unijnych dyrektyw dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy na mocy art. 17a dyrektywy 89/391/EWG.