

Komunikat komisji dotyczący wspierania wdrażania dyrektywy 2009/148/WE w sprawie ochrony pracowników przed ryzykiem związanym z narażeniem na działanie azbestu w miejscu pracy, zmienionej dyrektywą 2023/2668

(C/2025/6743)

1. Wprowadzenie

Strategiczne ramy UE dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2021–2027 ⁽¹⁾ („strategiczne ramy UE dotyczące BHP”) służą konkretnej realizacji 10. zasady Europejskiego filaru praw socjalnych ⁽²⁾ obejmującej prawo pracowników do wysokiego poziomu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy. Jednym z priorytetów strategicznych ram UE dotyczących BHP jest rozwiązanie problemu związanego z narażeniem na działanie azbestu w miejscu pracy, aby przyczynić się do osiągnięcia kluczowego celu tych ram, jakim jest zapobieganie zgonom i chorobom związanym z pracą.

Jednym z priorytetów Unii jest walka z rakiem. Komisja zobowiązała się do skutecznego ograniczenia narażenia na substancje rakotwórcze, takie jak azbest, czym w znacznym stopniu przyczynia się do profilaktyki nowotworów zgodnie z celami europejskiego planu walki z rakiem ⁽³⁾.

Azbest jest niebezpieczną substancją rakotwórczą ⁽⁴⁾, na kontakt z którą nadal narażonych jest wielu pracowników w różnych sektorach, w których zagrożenie pozostaje wysokie. Wśród nich znajduje się budownictwo, górnictwo głębinowe i odkrywkowe, inżynieria lądowa, gospodarowanie odpadami czy też konserwacja statków, pociągów, statków powietrznych, pojazdów i maszyn. Na kontakt narażone są też służby ratunkowe, takie jak straż pożarna. Szacuje się, że na działanie azbestu narażonych jest 4,1–7,3 mln pracowników w całej UE ⁽⁵⁾.

Wiadomo, że narażenie zawodowe na działanie azbestu ma poważne konsekwencje zdrowotne. Wdychanie unoszących się w powietrzu włókien azbestu może powodować poważne choroby, takie jak międzybłoniak i rak płuc. Pojawienie się pierwszych objawów choroby zajmuje średnio 30 lat od momentu narażenia, a schorzenia te mogą ostatecznie prowadzić do zgonów. Narażenie na działanie azbestu jest główną przyczyną nowotworów pochodzenia zawodowego w Unii: odpowiada za aż 78 % nowotworów pochodzenia zawodowego i 88 % przypadków raka płuc pochodzenia zawodowego, uznanych w państwach członkowskich za związane z tym narażeniem ⁽⁶⁾.

Azbest był przez dziesięciolecia powszechnie stosowany w całej Europie w wielu obszarach, zwłaszcza w budownictwie. Jego pozostałości nadal stanowią zagrożenie dla zdrowia publicznego i utrudniają wysiłki na rzecz zapewnienia bezpiecznego i zdrowego środowiska pracy dla narażonych pracowników. Większa ochrona pracowników przed narażeniem na działanie azbestu jest szczególnie ważna w kontekście Europejskiego Zielonego Ładu, ponieważ renowacje zwiększające efektywność energetyczną mają zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia jego celów ⁽⁷⁾. Celem inicjatywy „Fala renowacji” ⁽⁸⁾ jest podwojenie rocznego wskaźnika renowacji energetycznej budynków do 2030 r. Ponieważ jednak wiele budynków o niskiej charakterystyce energetycznej zawiera azbest, przyspieszenie tempa ich renowacji może oznaczać narażenie zdrowia znacznie większej liczby osób w wyniku uwalniania azbestu obecnego w budynkach podczas prac remontowych. Oczekuje się, że do 2030 r. liczba pracowników narażonych na działanie azbestu będzie wzrastać o 4 % rocznie ⁽⁹⁾. Dalsze działania w celu zarządzania ryzykiem związanym z narażeniem na działanie azbestu mają kluczowe znaczenie, by chronić pracowników przed chorobami, wspierać ich dobrostan i wzmacniać Europejską Unię Zdrowotną.

⁽¹⁾ Komunikat Komisji pt. „Strategiczne ramy UE dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy na lata 2021–2027. Bezpieczeństwo i higiena pracy w zmieniającym się świecie pracy”, COM (2021) 323 final.

⁽²⁾ Międzyinstytucjonalna proklamacja Europejskiego filaru praw socjalnych (Dz.U. C 428 z 13.12.2017, s. 10).

⁽³⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady pt. „Europejski plan walki z rakiem”, COM (2021) 44 final.

⁽⁴⁾ „Arsen, metale, włókna i pyły”, monografie IARC dotyczące oceny zagrożeń rakotwórczych dla ludzi, tom 100C.

⁽⁵⁾ Badanie dotyczące gromadzenia informacji o substancjach w celu przeanalizowania wpływu na zdrowie, skutki społeczno-gospodarcze i wpływ na środowisko w związku z możliwymi zmianami dyrektywy 98/24/WE (czynniki chemiczne) i dyrektywy 2009/148/WE (azbest) – sprawozdanie końcowe dotyczące azbestu.

⁽⁶⁾ Komunikat Komisji pt. „Działania na rzecz przyszłości wolnej od azbestu: europejskie podejście do zagrożeń dla zdrowia związanych z azbestem”, COM (2022) 488 final.

⁽⁷⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. „Europejski Zielony Ład”, COM (2019) 640 final.

⁽⁸⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. „Fala renowacji na potrzeby Europy – ekologizacja budynków, tworzenie miejsc pracy, poprawa jakości życia”, COM (2020) 662 final.

⁽⁹⁾ Na podstawie aktualnych informacji, tendencji wzrostowej ilości odpadów zawierających azbest, liczby pracowników posiadających pozwolenia oraz żywotności materiałów azbestowo-cementowych (70–80 % azbestu w UE). Źródło: badanie zewnętrzne RPA (2021), zob. przypis 7.

W ciągu ostatnich 40 lat Unia podjęła znaczne działania mające na celu ograniczenie, w pierwszej kolejności, a następnie zakazanie wszelkiego stosowania azbestu. Między 1983⁽¹⁰⁾ a 1985⁽¹¹⁾ rokiem Unia ograniczyła stosowanie sześciu rodzajów włókien azbestu. W 1991 r. zaś zakazała wprowadzania do obrotu i stosowania pięciu z tych rodzajów⁽¹²⁾, a także stosowania azbestu chryzotylowego w wyrobach powszechnie wykorzystywanych między innymi w sektorze budowlanym⁽¹³⁾. Dyrektywą Komisji 1999/77/WE⁽¹⁴⁾ zakazano stosowania i wprowadzania do obrotu wszystkich sześciu rodzajów włókien azbestu, a zakaz ten wszedł w życie w 2005 r. Dyrektywa ta została uchylona w 2006 r. rozporządzeniem (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady⁽¹⁵⁾, w którym nadal obowiązuje zakaz stosowania wszystkich wyrobów zawierających celowo dodany azbest. Pozycja 6 załącznika XVII stanowi, że w Unii Europejskiej zabrania się produkcji, wprowadzania do obrotu oraz stosowania włókien azbestu oraz wyrobów i mieszanin je zawierających w wyniku świadomego dodania. W odniesieniu do ochrony pracowników przed ryzykiem związanym z narażeniem na działanie azbestu w miejscu pracy, przyznaje ją dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/148/WE⁽¹⁶⁾, która ujednoliciła i uchyliła dyrektywę Rady 83/477/EWG⁽¹⁷⁾, dyrektywę Rady 91/382/EWG⁽¹⁸⁾ oraz dyrektywę 2003/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady⁽¹⁹⁾.

Unia nadal zdecydowanie wspiera państwa członkowskie w tworzeniu i promowaniu wysokiej jakości miejsc pracy przy jednoczesnej poprawie sprawiedliwych warunków pracy w celu ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników. Cel ten przyświecał zmianie dyrektywy 2009/148/WE w 2023 r. Ta ostatnia zmiana dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/148/WE oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2023/2668⁽²⁰⁾, która zmieniała dopuszczalną

⁽¹⁰⁾ Ograniczenia dotyczące stosowania krokidolitu wprowadzone dyrektywą Rady 83/478/EWG z dnia 19 września 1983 r. zmieniającą po raz piąty dyrektywę 76/769/EWG w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich odnoszących się do ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu niektórych substancji i preparatów niebezpiecznych (azbest), Dz.U. L 263 z 24.9.1983, s. 33 – wprowadzającą ograniczenia dotyczące azbestu do dyrektywy Rady 76/769/EWG z dnia 27 lipca 1976 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich odnoszących się do ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu niektórych substancji i preparatów niebezpiecznych, Dz.U. L 262 z 27.9.1976, s. 201.

⁽¹¹⁾ Ograniczenia dotyczące stosowania chryzotylu, amozytu, antofilitu, aktynolitu i tremolitu w zabawkach, produktach do rozpylania lub w postaci proszku, urządzeniach izolacyjnych, farbach i lakierach, dyrektywa Rady 85/610/EWG z dnia 20 grudnia 1985 r. zmieniająca po raz siódmy (azbest) dyrektywę 76/769/EWG w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich odnoszących się do ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu niektórych substancji i preparatów niebezpiecznych, Dz.U. L 375 z 31.12.1985, s. 1.

⁽¹²⁾ Krokidolit, amozyt, antofilit, aktynolit i tremolit.

⁽¹³⁾ Niektóre urządzenia, farby i lakiery, filtry do cieczy, materiały do nawierzchni drogowych, wypełniacze i szczeliwa, materiały izolacyjne lub dźwiękochłonne o niskiej gęstości, filtry powietrza i filtry do gazu, wyroby podkładowe pod pokrycia podłogowe i ścienne z tworzyw sztucznych, materiały włókiennicze (z tymczasowym wyjątkiem dotyczącym przysłon) oraz papa dachowa.

⁽¹⁴⁾ Dyrektywa Komisji 1999/77/WE z dnia 26 lipca 1999 r. dostosowująca po raz szósty do postępu technicznego załącznik I do dyrektywy Rady 76/769/EWG w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich odnoszących się do ograniczeń we wprowadzaniu do obrotu i stosowaniu niektórych substancji i preparatów niebezpiecznych (azbest), Dz.U. L 207 z 6.8.1999, s. 18, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/1999/77/oj>, już nie obowiązuje, z terminem transpozycji 1 stycznia 2005 r.

⁽¹⁵⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniająca dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE (Dz.U. L 396 z 30.12.2006, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2006/1907/oj>).

⁽¹⁶⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/148/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony pracowników przed ryzykiem związanym z narażeniem na działanie azbestu w miejscu pracy (wersja ujednolicona) (Dz.U. L 330 z 16.12.2009, s. 28, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2009/148/oj>).

⁽¹⁷⁾ Dyrektywa Rady 83/477/EWG z dnia 19 września 1983 r. w sprawie ochrony pracowników przed ryzykiem związanym z narażeniem na działanie azbestu w miejscu pracy (druga dyrektywa szczegółowa w rozumieniu art. 8 dyrektywy 80/1107/EWG) (Dz.U. L 263 z 24.9.1983, s. 25, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/1983/477/oj>).

⁽¹⁸⁾ Dyrektywa Rady 91/382/EWG z dnia 25 czerwca 1991 r. zmieniająca dyrektywę 83/477/EWG w sprawie ochrony pracowników przed ryzykiem związanym z narażeniem na działanie azbestu w miejscu pracy (drugą szczegółową dyrektywę w rozumieniu art. 8 dyrektywy 80/1107/EWG) (Dz.U. L 206 z 29.7.1991, s. 16, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/1991/382/oj>).

⁽¹⁹⁾ Dyrektywa 2003/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 marca 2003 r. zmieniająca dyrektywę Rady 83/477/EWG w sprawie ochrony pracowników przed ryzykiem związanym z narażeniem na działanie azbestu w miejscu pracy (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz.U. L 97 z 15.4.2003, s. 48, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2003/18/oj>).

⁽²⁰⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/2668 z dnia 22 listopada 2023 r. w sprawie zmiany dyrektywy 2009/148/WE w sprawie ochrony pracowników przed ryzykiem związanym z narażeniem na działanie azbestu w miejscu pracy, Dz.U. L, 2023/2668, 30.11.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/2668/oj>.

wartość narażenia zawodowego na azbest (z 0,1 do 0,01 włókna na centymetr sześcienny) ⁽²¹⁾, pomaga osiągnąć wyższy poziom ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników, w szczególności przed tą wysoce rakotwórczą substancją. Wytyczne ⁽²²⁾ towarzyszące niniejszemu komunikatowi przedstawiono w ramach działań następczych w związku z komunikatem Komisji w sprawie przyszłości wolnej od azbestu, a także w związku ze zmianą dyrektywy 2009/148/WE.

W tym względzie w motywie 29 dyrektywy 2023/2668 (UE) zmieniającej dyrektywę 2009/148/WE podkreślono znaczenie opracowania i wydania wytycznych w celu ułatwienia wdrożenia dyrektywy 2009/148/WE nie później niż dwa lata od daty jej wejścia w życie.

Wytyczne ostatecznie umożliwią Unii skuteczniejsze reagowanie na potrzebę lepszej ochrony pracowników przed narażeniem na działanie azbestu poprzez przedstawienie przykładów praktycznego postępowania z tą stwarzającą zagrożenie substancją. Przyczynią się one również do realizacji celów Kompas konkurencyjności dla UE ⁽²³⁾, który przewiduje w szczególności przyspieszenie i poprawę jakości procesu decyzyjnego poprzez uproszczenie unijnych ram i przepisów. Ponadto przyczynią się one również do realizacji celów określonych w komunikacie Komisji w sprawie wdrażania i upraszczania ⁽²⁴⁾, ponieważ poprawią wdrażanie dyrektywy 2009/148/WE dzięki uczynieniu wymienionych w niej przepisów jaśniejszymi, łatwiejszymi do zrozumienia i szybszymi do wdrożenia przez zainteresowane strony.

2. Cele

Ogólnounijne wytyczne dotyczące postępowania z azbestem mają na celu ułatwienie przedsiębiorstw przestrzegania przepisów i wspieranie wysiłków państw członkowskich w zakresie egzekwowania przepisów, przy czym nadrzędnym celem jest ochrona pracowników. Państwa członkowskie, pracodawcy (zwłaszcza małe i średnie przedsiębiorstwa, które stanowią 99 % wszystkich przedsiębiorstw pracujących przy azbecie ⁽²⁵⁾), partnerzy społeczni i pracownicy odnoszą korzyści z dodatkowego wsparcia mającego na celu zapewnienie zgodności z przepisami.

Wytyczne mają na celu:

- pomaganie zainteresowanym stronom w zarządzaniu zagrożeniami dla zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy związanymi z azbestem, z uwzględnieniem najnowszych zmian prawnych, naukowych i technologicznych, w tym zmiany dyrektywy 2009/148/WE w 2023 r.;
- pogłębianie wiedzy pracodawców i pracowników na temat zagrożeń związanych z postępowaniem z materiałami zawierającymi azbest;
- zachęcanie do szerszego przyjmowania dobrych praktyk we wszystkich państwach członkowskich poprzez zapewnienie przeglądu strategii zarządzania azbestem w miejscu pracy;
- zmniejszanie dysproporcji w dostępie do wytycznych poprzez dostarczanie dodatkowych informacji na temat dobrych praktyk zainteresowanym stronom w całej Unii, w tym w państwach członkowskich, w których wytyczne są mniej dostępne.

Wytyczne zawierają przegląd dobrych praktyk w zakresie postępowania z azbestem w miejscu pracy i określają praktyczne sposoby ograniczenia narażenia pracowników. Dobre praktyki określone w niniejszych wytycznych przedstawiono jako przykłady i nie należy ich traktować jako jedyne sposoby wdrażania unijnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy. Wytyczne opracowano dla wszystkich rodzajów organizacji, zarówno publicznych, jak i prywatnych, niezależnie od ich wielkości, i mają one zastosowanie do szerokiego zakresu sektorów.

⁽²¹⁾ Nowy art. 8 dyrektywy 2009/148/WE stanowi, co następuje: „1. Do dnia 20 grudnia 2029 r. pracodawcy zapewniają, aby żaden pracownik nie był narażony na działanie azbestu unoszącego się w powietrzu w stężeniu przekraczającym 0,01 włókna na cm³ jako średnia ważona w przeliczeniu na ośmiogodzinny okres odniesienia (TWA). 2. Od dnia 21 grudnia 2029 r. pracodawcy zapewniają, aby żaden pracownik nie był narażony na działanie azbestu unoszącego się w powietrzu w stężeniu przekraczającym: a) 0,01 włókna na cm³ jako średnia ważona w przeliczeniu na ośmiogodzinny okres odniesienia (TWA) zgodnie z art. 7 ust. 7 akapit drugi; albo b) 0,002 włókna na cm³ jako średnia ważona w przeliczeniu na ośmiogodzinny okres odniesienia (TWA).”.

⁽²²⁾ SWD(2025)400 https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/document/70526012-b741-4092-ab52-3bae8de2a1b0_en.

⁽²³⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. „Kompas konkurencyjności dla UE”, COM(2025) 30.

⁽²⁴⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów pt. „Prostsza i szybsza Europa: komunikat dotyczący wdrażania i upraszczania”, COM(2025) 47 final.

⁽²⁵⁾ Źródło: badanie zewnętrzne RPA (2021), zob. przypis 7.

Zachęca się wszystkie zainteresowane strony, w tym związki zawodowe, organizacje pracodawców, przedsiębiorstwa, organy krajowe i ekspertów w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, do jak najszybszego stosowania i rozpowszechniania niniejszych wytycznych.

3. Struktura

Wytyczne podzielono na moduły, dzięki którym czytelnicy mogą skupić się na tematach będących przedmiotem szczególnego zainteresowania. Są one podzielone na dwie grupy:

- pierwszych 12 sekcji dotyczy tematów ogólnych i ma zastosowanie do wszystkich sytuacji narażenia, dostarczając informacji na temat ogólnego zarządzania azbestem;
- ostatnie pięć sekcji dotyczy konkretnych sytuacji narażenia na działanie azbestu i zawiera wytyczne sektorowe dotyczące bezpiecznego obchodzenia się z azbestem, w stosownych przypadkach wraz z odniesieniami do sekcji ogólnych.

4. Szeroko zakrojone konsultacje z zainteresowanymi podmiotami

Wytyczne opracowano przy szerokim zaangażowaniu zainteresowanych stron, takich jak związki zawodowe, organizacje pracodawców, przedsiębiorstwa, organy krajowe i eksperci ds. bezpieczeństwa i higieny pracy. W ramach konsultacji:

- wyodrębniono 187 istniejących wytycznych na szczeblu państw członkowskich, Unii i międzynarodowym, z których 91 oceniono jako potencjalnie istotne i szczegółowo przeanalizowano;
- zorganizowano 10 warsztatów internetowych, z których każdy koncentrował się na różnych obszarach objętych wytycznymi, i w których udział wzięło ponad 850 uczestników;
- ogłoszono zaproszenie do zgłaszania uwag na temat pierwszego projektu wytycznych, w wyniku którego otrzymano informacje zwrotne od ponad 130 zainteresowanych stron z wielu różnych sektorów, co dało ponad 500 odpowiedzi;
- przeprowadzono liczne dyskusje z zainteresowanymi stronami w celu opracowania studiów przypadku dotyczących dobrych praktyk;
- zorganizowano 20 pilotażowych dyskusji, w tym dziewięć wizyt w terenie, z zainteresowanymi stronami mającymi do czynienia z szerokim zakresem sytuacji i działań związanych z narażeniem na działanie azbestu.

Dzięki szeroko zakrojonym konsultacjom wytyczne opierają się na najnowszej wiedzy, są praktyczne i realistyczne oraz odpowiadają oczekiwaniom i potrzebom użytkowników.

Proces opracowywania tych wytycznych był ściśle monitorowany przez przedstawicieli rządów krajowych, organizacji pracodawców i pracowników należących do Grupy Roboczej ds. Chemikaliów trójstronnego Komitetu Doradczego ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy, a także przez odpowiednie służby Komisji.

5. Publikacja i rozpowszechnianie

Komunikat ten zostanie opublikowany na stronie internetowej EUR-lex ⁽²⁶⁾. Komunikat i towarzyszące mu wytyczne zostaną również opublikowane i przedstawione na stronie internetowej Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy oraz będą rozpowszechniane i promowane za pośrednictwem Komitetu Starszych Inspektorów Pracy, europejskich partnerów społecznych (związków zawodowych i przedstawicieli pracodawców) oraz Komitetu Doradczego ds. Bezpieczeństwa i Ochrony Zdrowia w Miejscu Pracy.

⁽²⁶⁾ EUR-lex to oficjalny portal internetowy zapewniający bezpłatny dostęp do prawa Unii Europejskiej.