



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 28.9.2022
SWD(2022) 312 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE
POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

Spremni dokument k

Predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta
o spremembi Direktive 2009/148/ES o varstvu delavcev pred tveganji zaradi
izpostavljenosti azbestu pri delu

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

A. Potreba po ukrepanju

Zakaj? V čem je težava?

Poklicni rak je v EU glavni vzrok smrti, povezanih z delom¹. Povzroča ga predvsem izpostavljenost rakotvornim snovem, kot je azbest. Azbest je zelo nevarna rakotvorna snov in čeprav [se v EU na splošno ne uporablja več](#), je še vedno prisoten v številnih starejših stavbah. Izpostavljenost azbestu lahko na primer povzroči mezoteliom² in pljučnega raka, pri čemer zamik med izpostavljenostjo in prvimi znaki bolezni znaša celo 30 let. Od vseh rakavih obolenj, ki so v državah članicah priznana kot poklicni rak, jih je 78 % povezanih z azbestom³.

Tveganje zaradi izpostavljenosti je večinoma povezano z rokovanjem z azbestom in širjenjem azbestnih vlaken med gradbenimi deli, kot sta prenova in rušenje. Hitrost odstranjevanja azbesta se lahko med državami razlikuje glede na starost stavbnega fonda in strategije za obravnavanje azbesta, vse večja potreba po povečanju energijske učinkovitosti pa pomeni, da so delavci v vseh državah članicah vse bolj prizadeti. Ta potreba odraža ambicijo EU, določeno v evropskem zelenem dogovoru, da do leta 2050⁴ postane prva podnebno nevtralna celina. Zato se pričakuje, da se bo izpostavljenost delavcev azbestu pri nadaljnjem izvajanju vala prenove za Evropo⁵ povečala v vseh državah EU. Ocenjuje se, da je azbestu izpostavljenih 4,1 do 7,3 milijona delavcev, od katerih jih 97 % dela v gradbenem sektorju.

V EU varstvo delavcev pred tveganji zaradi izpostavljenosti azbestu ureja Direktiva 2009/148/ES (direktiva o izpostavljenosti azbestu pri delu). V najnovejši poglobljeni oceni direktive o izpostavljenosti azbestu pri delu⁶ je bilo ugotovljeno, da je ta še vedno zelo ustrezna in učinkovita. V študiji, ki podpira to oceno⁷, je bilo ugotovljeno, da obstajajo dokazi v podporo znižanju mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost, da bi se povečali ustreznost in učinkovitost direktive o izpostavljenosti azbestu pri delu. Revizijo mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost podpira tudi najnovejša ocena izvajanja direktiv EU o varnosti in zdravju pri delu, ki zajema obdobje 2013–2017⁸. Poleg tega se je novembra 2021 tristranski Svetovalni odbor za zdravje in varnost pri delu soglasno strinjal, da je treba znižati sedanjo mejno vrednost za poklicno izpostavljenost.

¹ Z 52-odstotnim deležem je poklicni rak v EU poglavitni vzrok smrti, povezanih z delom, pred boleznimi srca in ožilja (24 %), poškodbami (2 %) in vsemi drugimi vzroki (22 %) (podatki iz leta 2017, ki zajemajo podatke za EU in Združeno kraljestvo (<https://visualisation.osha.europa.eu/osh-costs#!/>)).

² Mezoteliom je vrsta raka, ki se razvije iz tanke plasti tkiva, ki prekriva številne notranje organe (znane kot mezotelij).

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_sl

⁵ Sporočilo Komisije z naslovom „Val prenove za Evropo – ekologizacija stavb, ustvarjanje delovnih mest, izboljšanje življenj“ (COM(2020) 662 final).

⁶ 2017 *ex post* evaluation of the EU OSH Directives (Naknadna ocena direktiv EU o varnosti in zdravju pri delu iz leta 2017) (SWD(2017) 10 final).

⁷ *Evaluation of the Practical Implementation of the EU Occupational Safety and Health (OSH) Directives in EU Member States* (Ocena praktičnega izvajanja direktiv o varnosti in zdravju pri delu v državah članicah EU).

⁸ Staff working document accompanying the EU strategic framework on health and safety at work for 2021–2027 (Delovni dokument služb Komisije, priložen strateškemu okviru EU varnost in zdravje pri delu za obdobje 2021–2027) (SWD(2021) 148 final).

Brez ukrepanja na ravni EU in ob upoštevanju le tistih poklicev, v katerih se trenutno pojavlja izpostavljenosti azbestu, se bo po ocenah v naslednjih 40 letih v EU pojavilo 884 primerov rakavih obolenj, ki jih je mogoče pripisati poklicni izpostavljenosti azbestu⁹. Predvideva se tudi, da bo v istem obdobju zaradi raka, ki ga je mogoče pripisati poklicni izpostavljenosti azbestu, umrlo 707 delavcev. Stroški zdravljenja zaradi teh ocenjenih primerov rakavih obolenj bodo znašali od 228 do 438 milijonov EUR.

Število izpostavljenih delavcev	Povzročeni učinki na zdravje	Pričakovano o št. primerov (2021–2061)	Pričakovano št. smrti (2021–2061)	Ocenjeni zdravstveni stroški (neto sedanja vrednost)
4 100 000– 7 300 000	Pljučni rak Mezoteliom Rak na grlu Rak jajčnikov	884	707	228 milijonov– 438 milijonov EUR

Kaj naj bi prinesla ta pobuda?

Glavni splošni cilj te pobude je nadaljnja krepitev pravice delavcev do visoke ravni varovanja zdravja in zagotavljanja varnosti pri delu ter preprečevanje bolezni in smrti zaradi rakavih obolenj, povezanih z delom.

V podporo temu splošnemu cilju si bo ta pobuda prizadevala doseči posebna cilja:

- znižati mejno vrednost za poklicno izpostavljenost v okviru direktive o izpostavljenosti azbestu pri delu z njeno posodobitvijo na podlagi znanstvenega strokovnega znanja in
- doseči enotnejše in boljše varstvo delavcev pred azbestom po vsej EU.

Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU?

Posodobitev direktive o izpostavljenosti azbestu pri delu, da bodo upoštevani najnovejši razpoložljivi znanstveni dokazi, je učinkovit način za zagotovitev, da se preventivni ukrepi ustrezno posodablajo v vseh državah članicah.

Revizija mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost v okviru direktive o izpostavljenosti azbestu pri delu ne bo v celoti odpravila razlik med državami članicami, privedla pa bo do večje harmonizacije mejnih vrednosti po vsej EU. Zato revidirana mejna vrednost za poklicno izpostavljenost EU prispeva k bolj usklajenemu in boljšemu varstvu delavcev ter zagotavljanju enakih konkurenčnih pogojev za podjetja po vsej EU. Podjetja, ki želijo poslovati v več državah članicah, lahko imajo še naprej koristi od racionaliziranih veljavnih mejnih vrednosti. To lahko privede do prihrankov, saj se lahko v različnih obratih sprejmejo skupne rešitve, namesto da bi bilo treba snovati rešitve za posamezno lokacijo, da bi izpolnjevala različne zahteve glede mejnih vrednosti za poklicno izpostavljenost v več državah članicah.

⁹ Vključno z mezoteliomom ter pljučnim rakom, rakom na grlu in rakom jajčnikov.

Ukrepanje na ravni EU bo verjetno zagotovilo pravičnejše pogoje za delavce in nižje stroške zdravstvenega varstva, ki bodo pravično porazdeljeni med državami članicami.

Z revizijo mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost EU državam članicam ne bo več treba opravljati lastnih znanstvenih analiz, kar bo verjetno pomenilo znatne prihranke pri upravnih stroških. Direktivo o izpostavljenosti azbestu pri delu je mogoče spremeniti le z ukrepi na ravni EU.

B. Možnosti politike

Katere zakonodajne in nezakonodajne možnosti politike so se upoštevale? Ali obstaja najprimernejša možnost ali ne? Zakaj?

Revizija sedanjih smernic in sprejetje posebnih ukrepov za mala in srednja podjetja (MSP) sta bila zavrnjena, saj sta se ti možnosti šteli za manj učinkoviti pri doseganju ciljev te pobude.

Revizija mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost EU v okviru direktive o izpostavljenosti azbestu pri delu je bila izbrana kot najprimernejši pristop. Ob upoštevanju znanstvene ocene Odbora za oceno tveganja Evropske agencije za kemikalije¹⁰, mnenja tristranskega Svetovalnega odbora za varnost in zdravje pri delu¹¹ in veljavnih mejnih vrednosti za poklicno izpostavljenost v državah članicah je bil ocenjenih več scenarijev mejnih vrednosti za poklicno izpostavljenost. Znanstvena ocena zagotavlja trdno dokazno podlago, medtem ko mnenje Svetovalnega odbora za varnost in zdravje pri delu, ki upošteva tudi socialno-ekonomska vprašanja in vprašanja izvedljivosti, zagotavlja pomembne informacije za uspešno izvajanje revidiranih možnosti za mejno vrednost za poklicno izpostavljenost.

Na podlagi temeljite ocene učinka je bila kot prednostna možna politika izbrana mejna vrednost za poklicno izpostavljenost v višini 0,01 vlaken/cm³, saj pomeni najboljši scenarij v smislu uspešnosti, učinkovitosti in skladnosti.

Preučena je bila možnost revizije drugih določb direktive o izpostavljenosti azbestu pri delu, kot so zahtevale organizacije delavcev in resolucija Evropskega parlamenta, vendar ni bila izbrana. Razprave s tristranskim Svetovalnim odborom za varnost in zdravje pri delu, znanstvena analiza in dvostopenjsko posvetovanje s socialnimi partnerji EU v skladu s členom 154 Pogodbe o delovanju Evropske unije so se osredotočale na nujno posodobitev mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost, ne pa na celovitejšo revizijo direktive o izpostavljenosti azbestu pri delu na podlagi ugotovitev naknadne ocene direktive o izpostavljenosti azbestu pri delu¹². To ne vpliva na rezultate prihodnjih ocen in morebitne revizije drugih določb direktive o izpostavljenosti azbestu pri delu. Kljub temu je treba

¹⁰ [Opinion on scientific evaluation of occupational exposure limits for Asbestos](#) (Mnenje o znanstveni oceni mejnih vrednosti za poklicno izpostavljenost azbestu).

¹¹ [Svetovalni odbor za varnost in zdravje pri delu, Opinion on an EU Binding Occupational Exposure Limit Value \(BOEL\) for Asbestos under the Asbestos at Work Directive 2009/148/EC](#) (Mnenje o zavezujoči mejni vrednosti EU za poklicno izpostavljenost azbestu v okviru Direktive 2009/148/ES o izpostavljenosti azbestu pri delu) (dok. 008-21), sprejeto 24. novembra 2021.

¹² SWD(2017) 10 final z dne 10. januarja 2017.

opozoriti, da lahko države članice presežejo minimalne določbe direktive o izpostavljenosti azbestu pri delu ter da so odgovorne za posebno izvajanje in izvrševanje nacionalnih določb, s katerimi se prenaša navedena direktiva. Posebne zahteve organizacij delavcev in Evropskega parlamenta bodo po potrebi obravnavane v namenskih smernicah. Komisija bi te smernice dala na voljo po sprejetju revidirane direktive o izpostavljenosti azbestu pri delu, da bi podprla njeno izvajanje.

Kdo podpira katero možnost?

Organizacije delodajalcev in sindikati so v okviru formalnega dvostopenjskega posvetovanja s socialnimi partnerji podprli znižanje mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost v okviru direktive o izpostavljenosti azbestu pri delu.

Interesna skupina delodajalcev in vladna interesna skupina Svetovalnega odbora za varnost in zdravje pri delu podpirata mejno vrednost za poklicno izpostavljenost v višini 0,01 vlaken/cm³, medtem ko interesna skupina delavcev podpira sprejetje mejne vrednosti za poklicno izpostavljenost v višini 0,001 vlaken/cm³.

C. Učinki prednostne možne politike

Kakšne so koristi prednostne možne politike?

S to pobudo bi lahko v naslednjih 40 letih preprečili 663 primerov rakavih obolenj (pljučnega raka, mezotelioma, raka na grlu in raka jajčnikov). To bo med drugim zmanjšalo trpljenje delavcev in njihovih družin ter omogočilo daljšo življenjsko dobo, večjo kakovost in produktivnost njihovega življenja. V gospodarskem smislu je navedena zdravstvena korist pobude ocenjena na 166 do 323 milijonov EUR.

Z varnejšim odstranjevanjem azbesta se bo povečala privlačnost sektorja. Zaradi takšnega izboljšanja javne podobe bi imela podjetja manj težav pri zaposlovanju in ohranjanju zaposlenih, kar zmanjša stroške zaposlovanja in poveča produktivnost delavcev.

Kakšni so stroški prednostne možne politike?

Ukrepi za prilagoditev delovnih praks za uskladitev z novo mejno vrednostjo za poklicno izpostavljenost bi podjetjem povzročili višje stroške. Ti vključujejo predvsem stroške dodatnih ukrepov za obvladovanje tveganja, obveščanja, zdravstvenega nadzora, spremljanja in usposabljanja. Vendar bi bili povprečni stroški na podjetje v naslednjih 40 letih nižji od 15 000 EUR. Ti stroški se bodo v veliki meri verjetno prenesli na stranke.

Kakšen bo vpliv na podjetja, MSP ter mikropodjetja?

Znižana mejna vrednost za poklicno izpostavljenost bo verjetneje vplivala na mala podjetja, ki predstavljajo več kot 99 % podjetij, ki delajo z azbestom v vseh sektorjih. Stroški lahko imajo majhen vpliv (razmerje med stroški in prometom med 2 in 4 %) v sektorjih popravil električne opreme, popravil in vzdrževanja ladij in čolnov ter vzdrževanja in popravil motornih vozil (tj.

0,02 % vseh podjetij, ki so pri delu v stiku z azbestom). Z izjemo MSP v navedenih sektorjih, potrebno povečanje stroškov ne bo nujno vplivalo na veliko večino MSP.

Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?

Izvršilni organi bi lahko imeli dodatne upravne stroške in stroške izvrševanja. Vendar se ne pričakuje, da bodo ti stroški visoki (približno 390 000 EUR na državo na leto). Izbrana možnost bi morala prispevati tudi k ublažitvi finančne izgube sistemov socialne varnosti in zdravstvenega varstva držav članic s preprečevanjem zdravstvenih težav. Ocenjene koristi za javne organe (3,4 milijona EUR v 40 letih) so manjše od količinsko opredeljenih stroškov (približno 421 milijonov EUR v 40 letih).

Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke?

Prednostna možna politika bo pozitivno vplivala tudi na temeljne pravice, zlasti v zvezi s členom 2 (pravica do življenja) in členom 31 (pošteni in pravični delovni pogoji) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.

Poleg tega bo pripomogla k doseganju ciljev trajnostnega razvoja za zdravje in dobro počutje ([cilj trajnostnega razvoja št. 3](#)) in za dostojno delo in gospodarsko rast ([cilj trajnostnega razvoja št. 8](#)). Pričakuje se tudi, da bo pozitivno vplivala na cilje trajnostnega razvoja za industrijo, inovacije in infrastrukturo ([cilj trajnostnega razvoja št. 9](#)) ter za odgovorno proizvodnjo in potrošnjo ([cilj trajnostnega razvoja št. 12](#)).

D. Spremljanje

Kdaj se bo politika pregledala?

Učinkovitost predlagane revizije direktive o izpostavljenosti azbestu pri delu bi se izmerila v okviru ocene direktiv EU o varnosti in zdravju pri delu v okviru člena 17a Direktive 89/391/EGS.