EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 28.9.2022.
COM(2022) 489 final

2022/0298 (COD)

Prijedlog

# DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

## o izmjeni Direktive 2009/148/EZ o zaštiti radnika od rizika povezanih s izlaganjem azbestu na radu

{SEC(2022) 342 final} - {SWD(2022) 310 final} - {SWD(2022) 311 final} - {SWD(2022) 312 final}

# OBRAZLOŽENJE

## 1. KONTEKST PRIJEDLOGA

### • Razlozi i ciljevi prijedloga

Jedan je od ciljeva Europske unije (EU) promicati dobrobit i održivi razvoj na temelju visoko konkurentnog socijalnog tržišnog gospodarstva, s ciljem pune zaposlenosti i društvenog napretka[1]. Pravo svakog radnika na radne uvjete kojima se čuvaju njegovo zdravlje, sigurnost i dostojanstvo utvrđeno je u članku 31. Povelje Europske unije o temeljnim pravima. Radnici imaju pravo na visoku razinu zaštite zdravlja i sigurnosti na radu, kako je navedeno u 10. načelu europskog stupa socijalnih prava[2].

U svojim političkim smjernicama predsjednica von der Leyen obvezala se predstaviti europski plan za borbu protiv raka kako bi se državama članicama pružila potpora u nadzoru i liječenju raka[3]. Ovim Prijedlogom ispunjava se obveza preuzeta u europskom planu za borbu protiv raka[4], Akcijskom planu za provedbu europskog stupa socijalnih prava i Strateškom okviru EU-a za zdravlje i sigurnost na radu za razdoblje 2021.–2027.[5] da se dodatno smanji izloženost radnika azbestu, izuzetno opasnoj karcinogenoj tvari. Ovaj Prijedlog, kao jedan od prioriteta u okviru 3. mjere (snažnije gospodarstvo, socijalna pravda i radna mjesta) utvrđene na Konferenciji o budućnosti Europe, ključni je rezultat programa rada Komisije za 2022.[6]

Zaštita radnika od izloženosti azbestu stoga je ključni prioritet za Europski parlament. U svojoj rezoluciji iz listopada 2021.[7] Europski parlament utvrdio je sveobuhvatni pristup rješavanju naslijeđenih pitanja povezanih s azbestom. Komisija je kao odgovor na to donijela svoju *Komunikaciju o radu na budućnosti bez azbesta: europski pristup ublažavanju zdravstvenih rizika povezanih s azbestom*[8]. U njoj se na sveobuhvatan način razmatra rizik za javno zdravlje koji proizlazi iz azbesta i iznose se mjere na razini EU-a za rješavanje pitanja azbesta u svim fazama njegova životnog ciklusa.

Rak kao profesionalna bolest najčešći je uzrok smrtnih slučajeva povezanih s radom u EU-u[9]. U prvom ga redu uzrokuje izloženost karcinogenim tvarima kao što je azbest. Čak je 78 % slučajeva raka povezanog s radom otkrivenih u državama članicama uzrokovano azbestom[10]. Kad se udahnu, azbestna vlakna u zraku mogu na primjer dovesti do mezotelioma[11] i raka pluća, pri čemu od izlaganja do prvih znakova bolesti u prosjeku prođe 30 godina. Rak se stoga može razviti desetljećima nakon izlaganja na mjestu rada, pa čak i nakon odlaska radnika u mirovinu. Zbog toga je teško pratiti slučajeve prethodne izloženosti te utvrditi

---

1 Članak 3. Ugovora o Europskoj uniji.
2 https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/hr/
3 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf
4 https://ec.europa.eu/health/system/files/2022-02/eu_cancer-plan_en_0.pdf
5 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0323&qid=1626089672913#PP1Contents
6 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0645&qid=1651069515517&from=EN
7 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0427_HR.html
8 [dodati unakrsno upućivanje nakon donošenja]
9 S udjelom od 52 % rak kao profesionalna bolest najčešći je uzrok smrtnih slučajeva povezanih s radom u EU-u, a slijede bolesti krvožilnog sustava (24 %), ozljede (2 %) i svi ostali uzroci (22 %) (podaci iz 2017., koji obuhvaćaju EU i Ujedinjenu Kraljevinu (https://visualisation.osha.europa.eu/osh-costs#!/)).
10 https://ec.europa.eu/eurostat/web/experimental-statistics/european-occupational-diseases-statistics
11 Mezoteliom je vrsta raka koja se razvija iz tankog sloja tkiva koje oblaže velik broj unutarnjih organa (poznat kao mezotel).

uzročno-posljedičnu vezu između izlaganja na mjestu rada i raka. Procijenjeni broj ljudi izloženih profesionalnim bolestima povezanima s azbestom stoga je možda prenizak.

Postupna zabrana uporabe azbesta u EU-u započela je 1988. zabranom krokidolita (poznat i kao plavi azbest)[12], a zatim je proširena i na druge materijale koji sadržavaju azbest. Od 2005. u EU-u su zabranjeni svi oblici azbesta[13].

Prvo djelovanje EU-a usmjereno na zaštitu radnika od specifičnih rizika izloženosti azbestu na mjestu rada pokrenuto je 1983. donošenjem Direktive Vijeća 83/477/EEZ[14]. Ta je direktiva izmijenjena nekoliko puta prije najnovije kodificirane verzije, odnosno Direktive 2009/148/EZ (Direktiva o izlaganju azbestu na radu)[15]. Osim toga, budući da je azbest karcinogena tvar, odredbe utvrđene u Direktivi 2004/37/EZ o zaštiti radnika od rizika zbog izloženosti karcinogenim, mutagenim ili reproduktivno toksičnim tvarima na radu[16] (Direktiva o karcinogenim, mutagenim i reproduktivno toksičnim tvarima) primjenjuju se kad god se njima predviđa viša razina zaštite zdravlja i sigurnosti radnika. To uključuje obvezu da se izloženost svede na najmanju moguću mjeru jer još nije moguće utvrditi prag izloženosti ispod kojeg izloženost azbestu ne podrazumijeva rizik obolijevanja od raka. Stoga bi u skladu s Direktivom o karcinogenim, mutagenim i reproduktivno toksičnim tvarima poslodavci trebali osigurati da se rizik povezan s izloženošću radnika azbestu na mjestu rada svede na najmanju moguću mjeru, a u svakom slučaju na najnižu razinu koja je tehnički moguća.

Direktivom o izlaganju azbestu na radu radnici se štite od rizika za njihovo zdravlje koji nastaju ili bi mogli nastati od izlaganja azbestu na radu, među ostalim prevencijom takvih rizika. U skladu s tom direktivom, pri izvođenju svih aktivnosti u kojima su radnici izloženi ili mogu biti izloženi prašini azbesta ili materijala koji sadržavaju azbest izloženost se mora smanjiti na najmanju moguću mjeru, a u svakom slučaju ispod utvrđene obvezujuće granične vrijednosti izloženosti na mjestu rada od 0,1 vlakna/cm$^3$ u osmosatnom vremenski ponderiranom prosjeku. To uključuje situacije u kojima se radnici vraćaju na mjesto rada nakon aktivnosti kao što su rušenje, uklanjanje azbesta, popravci i održavanje, pri kojima je moguće predvidjeti da će, unatoč uporabi tehničkih preventivnih mjera za ograničavanje koncentracije azbesta u zraku, utvrđena granična vrijednost biti prekoračena. Ako se granična vrijednost prekorači, razlozi se moraju utvrditi i poslodavac mora poduzeti odgovarajuće mjere upravljanja rizicima kako bi se stanje poboljšalo prije nastavka radova. Utvrđeno je i da, ako se granična vrijednost izloženosti na mjestu rada ne može poštovati na drugi način, poslodavci moraju opremiti radnike odgovarajućom osobnom opremom za zaštitu organa za disanje i drugom osobnom zaštitnom opremom. Na poslodavce se ujedno primjenjuju stroge obveze u pogledu zaštite, planiranja i osposobljavanja.

Vađenje, proizvodnja i prerada azbesta zabranjeni su, no u cijelom EU-u postoji velik naslijeđeni problem koji predstavlja poteškoće za javno zdravlje i zaštitu zdravlja na radu jer

---

12 Direktiva Vijeća 83/478/EEZ od 19. rujna 1983. o petoj izmjeni (azbest) Direktive 76/769/EEZ o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica u odnosu na ograničenja stavljanja na tržište i uporabe određenih opasnih tvari i pripravaka (SL L 263, 24.9.1983., str. 33.).

13 Stavljanje na tržište i uporaba azbesta u EU-u zabranjena je Direktivom Komisije 1999/77/EZ od 26. srpnja 1999. kojom se šesti put tehničkom napretku prilagođava Prilog I. Direktivi Vijeća 76/769/EEZ o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica u odnosu na ograničenja stavljanja na tržište i uporabe određenih opasnih tvari i pripravaka (azbest). Ta direktiva stavljena je izvan snage Uredbom REACH (Uredba (EZ) br. 1907/2006 (SL L 396, 30.12.2006., str. 1.), vidjeti njezin Prilog XVII., unos 6. o azbestnim vlaknima).

14 SL L 263, 24.9.1983., str. 25.

15 Direktiva 2009/148/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2009. o zaštiti radnika od rizika povezanih s izlaganjem azbestu na radu (SL L 330, 16.12.2009., str. 28.).

16 SL L 158, 30.4.2004., str. 50. (članak 1. stavak 4.).

je azbest i dalje prisutan u brojnim starijim zgradama, koje će se u nadolazećim godinama vjerojatno obnoviti, prilagoditi ili rušiti. Strategija za val obnove[17] na temelju europskog zelenog plana posebno je usmjerena na ubrzanje obnove zgrada u cijelom EU-u. Budući da se rizik od izloženosti azbestu uglavnom javlja pri obnovi, održavanju i rušenju, važno je jačati preventivne mjere za dodatno ograničavanje izloženosti radnika azbestu.

Procjenjuje se da je azbestu trenutačno izloženo između 4,1 i 7,3 milijuna radnika[18]. Rizik od izloženosti uglavnom je povezan s rukovanjem materijalima koji sadržavaju azbest i širenjem azbestnih vlakana tijekom građevinskih radova, na primjer tijekom obnove, održavanja, popravka i rušenja. Od svih radnika izloženih azbestu, 97 % ih radi u građevinskom sektoru, među ostalim u povezanim zanimanjima koja se bave krovnim materijalima, vodoinstalaterskim odnosno stolarskim radovima ili postavljanjem podova. Izloženost azbestu postoji i u drugim gospodarskim sektorima, npr. gospodarenje otpadom (2 % svih izloženih radnika), rudarstvo i vađenje, gašenje požara, kopanje i održavanje tunela te uzorkovanje i analiza azbesta. Postoji i rizik od izloženosti pri popravku ili rastavljanju brodova, platformi za bušenje i prijevoznih sredstava kao što su vlakovi i zrakoplovi s azbestnom izolacijom.

Kako bi mjere za zaštitu radnika od izloženosti azbestu bile što djelotvornije, Direktiva o izlaganju azbestu na radu mora se ažurirati u skladu s novim znanstvenim spoznajama stečenima od njezine posljednje znatnije revizije.

Postojeća granična vrijednost izloženosti na mjestu rada od 0,1 vlakna/cm$^3$ u Direktivi o izlaganju azbestu na radu utvrđena je 2003. na temelju znanstvenih i tehnoloških spoznaja koje su bile dostupne u to vrijeme. Ta direktiva uključuje minimalne zahtjeve koji bi se trebali preispitati na temelju stečenog iskustva i razvoja tehnologije u tom području. Zahvaljujući najnovijim znanstvenim i tehnološkim postignućima ima prostora za poboljšanje zaštite radnika izloženih azbestu, a time i za dodatno smanjenje vjerojatnosti da će radnici oboljeti od bolesti povezanih s azbestom. Osim toga, četiri države članice već su u svoje nacionalno zakonodavstvo uvele strože granične vrijednosti izloženosti na mjestu rada[19].

Zahvaljujući predloženoj izmjeni Direktive o izlaganju azbestu na radu granična vrijednost izloženosti na mjestu rada u skladu s tom direktivom postat će djelotvornija jer će se ažurirati na temelju najnovijih dostupnih znanstvenih dokaza. Predložena izmjena temelji se na najnovijoj temeljitoj evaluaciji Direktive o izlaganju azbestu na radu (*ex post* evaluacija direktiva EU-a o sigurnosti i zdravlju na radu provedena 2017.[20]) i najnovijoj ocjeni provedbe direktiva EU-a o sigurnosti i zdravlju na radu za razdoblje od 2013. do 2017. U okviru najnovije temeljite evaluacije Direktive o izlaganju azbestu na radu zaključeno je da je ta direktiva i dalje vrlo relevantna te da bi, kako bi se povećala njezina djelotvornost u kontekstu znanstvenog napretka, trebalo razmotriti smanjenje granične vrijednosti izloženosti na mjestu rada utvrđene u toj direktivi.

---

17 Komunikacija Komisije, *Val obnove za Europu - ozelenjivanje zgrada, otvaranje radnih mjesta, poboljšanje života* (COM(2020) 662 final).

18 Vanjska studija, RPA, 2021. Europska komisija, Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje, Lassen, C., Christens, F., Vencovska, J., i sur., *Study on collecting information on substances with the view to analyse health, socio-economic and environmental impacts in connection with possible amendments of Directive 98/24/EC (Chemical Agents) and Directive 2009/148/EC (Asbestos): final report for asbestos* (Studija o prikupljanju informacija o tvarima radi analize zdravstvenih, socioekonomskih i okolišnih učinaka povezanih s mogućim izmjenama Direktive 98/24/EZ (kemijska sredstva) i Direktive 2009/148/EZ (azbest): završno izvješće o azbestu), Ured za publikacije, 2021., https://data.europa.eu/doi/10.2767/981554

19 Njemačka, Danska, Francuska i Nizozemska.

20 SWD(2017) 10 final

Komisija je od Odbora za procjenu rizika Europske agencije za kemikalije (ECHA) zatražila da ocijeni znanstvenu relevantnost postojeće granične vrijednosti izloženosti azbestu na mjestu rada za potrebe pripreme prijedloga o izmjeni Direktive o izlaganju azbestu na radu. Znanstveno mišljenje Odbora za procjenu rizika doneseno je u lipnju 2021.[21] U njemu je potvrđeno da ne postoji sigurna razina izloženosti azbestu, što znači da bi svaka izloženost azbestu u konačnici mogla uzrokovati bolesti. Stoga je utvrđena veza između razina izloženosti i povezanog rizika (odnos izloženosti i rizika), u okviru koje je povećani rizik od smrti zbog raka pluća i mezotelioma (u kombinaciji) izražen kao funkcija koncentracije vlakana u zraku. Osim toga, tripartitni Savjetodavni odbor za sigurnost i zdravlje na radu jednoglasno se složio da postoji potreba za smanjenjem postojeće granične vrijednosti izloženosti na mjestu rada.

Smanjenje izloženosti azbestu na mjestu rada smanjenjem granične vrijednosti izloženosti na mjestu rada na razini EU-a djelotvorno je u sprečavanju obolijevanja od raka i smrti. Zbog toga se unapređuje zaštita radnika produljenjem trajanja te povećanjem kvalitete i produktivnosti radnog vijeka radnika iz EU-a te osigurava slična minimalna razina zaštite u cijelom EU-u. Stvaraju se i ravnopravni uvjeti za poduzeća jer se onim poduzećima koja ne poduzimaju odgovarajuće mjere onemogućuje da steknu konkurentsku prednost pred poduzećima koja poduzimaju te mjere.

Ako djelovanje izostane, očekuje se da će poduzeća, zbog razdoblja latencije posljedica nedjelotvornog sprečavanja (tj. učinaka na zdravlje), u budućnosti snositi veće troškove i imati smanjenu produktivnost zbog izostanaka s posla i gubitka stručnosti. To bi dovelo do povećanja troškova socijalnog osiguranja (npr. zbog većih troškova liječenja i davanja za nesposobnost za rad) i gubitka poreznih prihoda za države članice.

Revizija granične vrijednosti izloženosti na mjestu rada iz Direktive o izlaganju azbestu na radu dovest će do veće usklađenosti graničnih vrijednosti na razini EU-a, a time i do jednakih uvjeta za poduzeća. Poduzeća koja žele poslovati u više država članica imat će dodatne koristi od usklađenosti važećih graničnih vrijednosti. To bi moglo dovesti do ušteda jer se u postrojenjima mogu primjenjivati zajednička rješenja umjesto da se za svaku lokaciju moraju osmisliti posebna rješenja kako bi se ispunili različiti zahtjevi u pogledu granične vrijednosti izloženosti na mjestu rada.

Djelovanjem na razini EU-a stvorit će se i pravedniji uvjeti za upućene, prekogranične i mobilne radnike izložene azbestu u građevinskom sektoru (u kojem postoji velik broj upućenih radnika koji se premještaju s jedne na drugu lokaciju, često u nekoliko država članica), ali i pravednija raspodjela troškova zdravstvene skrbi po državama članicama.

- **Dosljednost s postojećim odredbama politike u tom području**

Ova je inicijativa u skladu s Europskim stupom socijalnih prava, posebno s njegovim 10. načelom o pravu na zdravo, sigurno i dobro prilagođeno radno okruženje, i s njegovim akcijskim planom. Revizija granične vrijednosti izloženosti azbestu na mjestu rada pridonosi visokoj razini zaštite zdravlja i sigurnosti radnika.

Inicijativa se temelji i na obvezi koju je Komisija preuzela u Strateškom okviru EU-a za zdravlje i sigurnost na radu za razdoblje 2021.–2027. i europskom planu za borbu protiv raka

[21] Odbor za procjenu rizika, *Opinion on scientific evaluation of occupational exposure limits for Asbestos* (Mišljenje o znanstvenoj ocjeni graničnih vrijednosti izloženosti azbestu na mjestu rada) (ECHA/RAC/A77-O-0000006981-66-01/F).

da se 2022. dodatno smanji granična vrijednost izloženosti azbestu na mjestu rada u Direktivi o izlaganju azbestu na radu.

Direktiva Vijeća 89/391/EEZ od 12. lipnja 1989. o uvođenju mjera za poticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja radnika na radu[22] („Okvirna direktiva o sigurnosti i zdravlju na radu") i Direktiva o karcinogenim, mutagenim i reproduktivno toksičnim tvarima ne utječu na stroža ili posebna pravila na temelju Direktive o izlaganju azbestu na radu.

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

Uredbom REACH[23] (na snazi od 2007.) među ostalim su uspostavljena dva odvojena regulatorna pristupa EU-a: ograničenja i autorizacije.

Stavljanje na tržište i uporaba krokidolita i proizvoda koji ga sadržavaju zabranjena je od 1988. Ograničeno je stavljanje na tržište proizvoda koji sadržavaju druge oblike azbesta. Te odredbe izmijenjene su nekoliko puta prije nego što je 2005. uvedena konačna zabrana proizvodnje, stavljanja na tržište i uporabe svih oblika azbesta te smjesa i proizvoda koje ih sadržavaju i kojima su oni namjerno dodani[24].

Direktiva o izlaganju azbestu na radu i Uredba REACH zajedno su relevantne za zaštitu radnika od rizika izloženosti azbestu.

Direktiva o izlaganju azbestu na radu i Uredba REACH međusobno se pravno dopunjuju. U Okvirnoj direktivi o sigurnosti i zdravlju na radu[25] utvrđena su glavna načela sprečavanja profesionalnih rizika i zaštite sigurnosti i zdravlja. Primjenjuje se na sve gospodarske sektore te ne utječe na postojeća ili buduća nacionalna pravila i pravila EU-a kojima se osigurava viša razina zaštite zdravlja i sigurnosti radnika na radu. Niz pojedinačnih direktiva u području zdravlja i sigurnosti na radu donesen je na temelju članka 16. Okvirne direktive o sigurnosti i zdravlju na radu (uključujući Direktivu o izlaganju azbestu na radu). S druge strane, u Uredbi REACH navodi se da se ona primjenjuje ne dovodeći u pitanje zakonodavstvo o zaštiti radnika, uključujući Direktivu o izlaganju azbestu na radu.

## 2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

- **Pravna osnova**

Člankom 153. stavkom 2. točkom (b) Ugovora o funkcioniranju Europske unije predviđeno je da Europski parlament i Vijeće mogu „poštujući uvjete i tehnička pravila koja postoje u pojedinim državama članicama u područjima iz stavka 1. točki (a) do (i) [članka 153. UFEU-a] posredstvom direktiva usvojiti minimalne uvjete koji se postupno primjenjuju. Takve direktive neće sadržavati upravna, financijska ili pravna ograničenja kojima bi se otežavalo osnivanje i razvoj malih i srednjih poduzeća." U članku 153. stavku 1. točki (a)

---

22 SL L 183, 29.6.1989., str. 1.

23 Uredba (EZ) br. 1907/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. prosinca 2006. o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničavanju kemikalija. Dostupno na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX%3A32006R1907

24 Direktiva Vijeća 1999/77/EZ od 26. srpnja 1999. kojom se šesti put tehničkom napretku prilagođava Prilog I. Direktivi Vijeća 76/769/EEZ o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica u odnosu na ograničenja stavljanja na tržište i uporabe određenih opasnih tvari i pripravaka (azbest), stavljena izvan snage Uredbom REACH (Uredba (EZ) br. 1907/2006 (SL L 396, 30.12.2006., str. 1.), vidjeti njezin Prilog XVII., unos 6. o azbestnim vlaknima).

25 Vidjeti bilješku 22.

UFEU-a navodi se da Unija podupire i dopunjuje aktivnosti država članica u „poboljšavanju posebice radne okoline radi zaštite zdravlja i sigurnosti radnika”.

Direktiva o izlaganju azbestu na radu donesena je na temelju članka 153. stavka 2. točke (b) UFEU-a radi poboljšanja zdravlja i sigurnosti radnika. Ovim Prijedlogom namjerava se povećati razina zaštite zdravlja radnika u skladu s člankom 153. stavkom 1. točkom (a) UFEU-a na temelju revidirane granične vrijednosti izloženosti na mjestu rada i određenih tehničkih prilagodbi. Stoga je članak 153. stavak 2. točka (b) UFEU-a primjerena pravna osnova za prijedlog Komisije.

U skladu s člankom 153. stavkom 2. UFEU-a poboljšavanje posebice radne okoline radi zaštite zdravlja i sigurnosti radnika aspekt je socijalne politike u kojem EU i države članice dijele nadležnost.

- **Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)**

Budući da su rizici za zdravlje i sigurnost radnika koji proizlaze iz izloženosti azbestu uvelike slični u cijelom EU-u, važno je da EU podupire države članice u ublažavanju tih rizika.

Podaci prikupljeni tijekom pripremnog rada ukazuju na razlike među državama članicama u utvrđivanju graničnih vrijednosti za azbest. Zbog toga se na radnike u EU-u primjenjuju različite razine zaštite. Tri države članice utvrdile su obvezujuće granične vrijednosti izloženosti na mjestu rada koje su niže od granične vrijednosti na razini EU-a (Danska[26], Nizozemska[27] i Francuska[28]), dok je jedna država članica (Njemačka[29]) uz obvezujuću graničnu vrijednost utvrdila graničnu vrijednost koja odgovara prihvatljivoj koncentraciji[30] i time predvidjela stroži pristup od primjene postojeće granične vrijednosti izloženosti na mjestu rada na razini EU-a.

Te četiri države članice već su snizile svoje granične vrijednosti izloženosti za azbest na nižu razinu od granične vrijednosti izloženosti na mjestu rada utvrđene zakonodavstvom EU-a, u skladu s najnovijim znanstvenim i tehnološkim postignućima u tom području.

Ažuriranje Direktive o izlaganju azbestu na radu djelotvoran je način za postizanje primjereno ažuriranih preventivnih mjera u svim državama članicama. Pridonijet će ujednačenju minimalnih zahtjeva osmišljenih kako bi se zajamčila viša razina zdravlja i sigurnosti te što više smanjile razlike u zaštiti zdravlja i sigurnosti radnika među državama članicama i na jedinstvenom tržištu EU-a.

Stoga revidirana granična vrijednost izloženosti na mjestu rada na razini EU-a pridonosi usklađenijoj i boljoj zaštiti radnika te postizanju jednakih uvjeta za poduzeća u cijelom EU-u.

Poduzeća koja žele poslovati u nekoliko država članica mogu imati dodatne koristi od usklađenosti primjenjivih graničnih vrijednosti. To bi moglo dovesti do ušteda jer se u postrojenjima mogu primjenjivati zajednička rješenja umjesto da se za svaku lokaciju moraju

---

26 Granična vrijednost za azbest od 2022. iznosi 0,003 vlakna/cm$^3$ (https://asbest-huset.dk/graensevaerdi/).

27 Od 2017. količina azbestnih krizotilnih vlakana odnosno azbestnih amfiboličnih vlakana ne bi smjela premašivati vrijednost od 0,002 vlakna/cm$^3$.

28 Granična vrijednost izloženosti na mjestu rada od 2015. iznosi 0,01 vlakno/cm$^3$, izmjereno transmisijskom elektronskom mikroskopijom, što uključuje i „tanka azbestna vlakna”.

29 Premda postojeća obvezujuća granična vrijednost izloženosti na mjestu rada u Njemačkoj iznosi 0,1 vlakno/cm$^3$, obvezujućim smjernicama zahtijevaju se mjere za koje se smatra da u praksi dovode do smanjenja koncentracije izloženosti ispod „prihvatljive razine” (0,01 vlakno/cm$^3$).

30 Prihvatljivi rizik odnosi se na prihvatljivi dodatni rizik od raka, što znači da će, gledajući statistički, od 10 000 osoba izloženih tvari tijekom svojeg radnog vijeka, njih četiri oboljeti od raka. BAUA, *National Asbestos Profile for Germany* (Nacionalni pregled azbesta za Njemačku), 2014.

osmisliti posebna rješenja kako bi se ispunili različiti zahtjevi u pogledu granične vrijednosti izloženosti na mjestu rada.

Revidiranje granične vrijednosti vrlo je složeno i zahtijeva visoku razinu znanstvenog stručnog znanja. Važna prednost revizije granične vrijednosti izloženosti na mjestu rada na razini EU-a odnosi se na uklanjanje potrebe za tim da države članice provode vlastitu znanstvenu analizu, što će im vjerojatno omogućiti znatne uštede administrativnih troškova. Umjesto toga ti ušteđeni resursi mogli bi se iskoristiti za dodatno poboljšanje politika u području sigurnosti i zdravlja na radu u svakoj državi članici.

Iz navedenog proizlazi da je nužno djelovanje na razini EU-a kako bi se postigli ciljevi ovog Prijedloga jer ih zbog opsega i učinka predloženog djelovanja države članice ne mogu dostatno ostvariti na središnjoj, regionalnoj ili lokalnoj razini. To je u skladu s člankom 5. stavkom 3. Ugovora o Europskoj uniji (UEU). Direktiva o izlaganju azbestu na radu može se izmijeniti samo na razini EU-a, nakon savjetovanja u dvije faze sa socijalnim partnerima (uprava i radnici) u skladu s člankom 154. UFEU-a.

- **Proporcionalnost**

Predložena izmjena Direktive o izlaganju azbestu na radu usmjerena je na sljedeće: i. reviziju granične vrijednosti izloženosti azbestu na mjestu rada izmjenom članka 8. Direktive o izlaganju azbestu na radu na temelju dostupnih znanstvenih i tehnoloških podataka, kako je predviđeno uvodnom izjavom 3. Direktive o izlaganju azbestu na radu, ii. razmatranje određenih aspekata koji su izravno povezani sa smanjenjem postojeće granične vrijednosti izloženosti na mjestu rada (kao što su tehnike mjerenja), i iii. pružanje tehničkih pojašnjenja za tekst Direktive.

Za predloženu graničnu vrijednost uzeti su u obzir socioekonomski čimbenici izvedivosti nakon iscrpnih razgovora sa svim dionicima (predstavnicima organizacija radnika, organizacija poslodavaca i vlada). Ovom inicijativom namjerava se osigurati uravnotežen pristup kako bi se spriječilo da poduzeća budu suočena s teškim gospodarskim poteškoćama i pritom pružila odgovarajuća zaštita radnicima na razini EU-a. Inicijativa se smatra uravnoteženom i opravdanom jer nudi akumulirane i dugoročne koristi prednosti u smislu smanjenja zdravstvenih rizika koji proizlaze iz izloženosti radnika azbestu i spašavanja životâ, a pritom ne stvara nerazmjerno opterećenje za poduzeća u predmetnim sektorima, uključujući mikropoduzeća te mala i srednja poduzeća.

U skladu s člankom 153. stavkom 4. UFEU-a, ovim Prijedlogom utvrđuju se minimalni zahtjevi i on ne sprječava ni jednu državu članicu da zadrži ili uvede strože zaštitne mjere koje su u skladu s Ugovorima, na primjer u obliku manjih graničnih vrijednosti ili drugih odredbi kojima se osigurava veća zaštita radnika.

Iz toga slijedi da, u skladu s načelom proporcionalnosti utvrđenim u članku 5. stavku 4. UEU-a, ovaj Prijedlog ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje svojih ciljeva. Detaljne informacije o poštovanju načela proporcionalnosti navedene su u procjeni učinka koja je priložena ovom Prijedlogu (točka 8.2).

- **Odabir instrumenta**

U članku 153. stavku 2. točki (b) UFEU-a navodi se da se minimalni uvjeti u području zaštite zdravlja i sigurnosti radnika donose „posredstvom direktiva”.

## 3. REZULTATI *EX POST* EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENA UČINKA

### • *Ex post* evaluacije/provjere primjerenosti postojećeg zakonodavstva

U okviru najnovije temeljite evaluacije Direktive o izlaganju azbestu na radu (*ex post* evaluacija direktiva EU-a o sigurnosti i zdravlju na radu provedena 2017.[31]) zaključeno je da je, prema dostupnim dokazima, ta direktiva i dalje vrlo relevantna i djelotvorna. Pritom je u studiji uz tu evaluaciju zaključeno da bi radi povećanja relevantnosti i djelotvornosti Direktive o izlaganju azbestu na radu trebalo razmotriti smanjenje granične vrijednosti izloženosti azbestu na mjestu rada. U studiji je navedeno i da je to pitanje potrebno temeljitije analizirati. U ovom Prijedlogu uzeti su u obzir ti zaključci i on se temelji na iscrpnoj analizi utvrđenih pitanja.

### • Savjetovanja s dionicima

*Savjetovanje sa socijalnim partnerima iz EU-a u dvije faze u skladu s člankom 154. UFEU-a*

Komisija je 2020. i 2021. provela savjetovanje u dvije faze sa socijalnim partnerima na razini EU-a u skladu s člankom 154. stavkom 2. UFEU-a. U prvoj fazi savjetovanja sa socijalnim partnerima, koja je završila 11. veljače 2021., potvrđeno je da socijalni partneri općenito podupiru reviziju postojeće granične vrijednosti izloženosti azbestu na mjestu rada. Druga faza savjetovanja, usmjerena na predviđeni sadržaj mogućeg prijedloga, završila je 30. rujna 2021.

To savjetovanje omogućilo je Komisiji da prikupi mišljenja socijalnih partnera iz EU-a o mogućem smjeru i sadržaju djelovanja EU-a u području revizije obvezujuće granične vrijednosti izloženosti azbestu na mjestu rada.

Rezultati prve faze savjetovanja potvrdili su da socijalni partneri općenito podupiru pristup na razini EU-a u pogledu graničnih vrijednosti izloženosti na mjestu rada za opasne kemikalije za radnike u cijelom EU-u.

Dvije organizacije radnika koje su se odazvale pozivu na savjetovanje[32] potvrdile su važnost revidiranja postojeće granične vrijednosti izloženosti azbestu na mjestu rada i zatražile da se poveća opseg djelovanja na temelju Direktive o izlaganju azbestu na radu. Među ostalim predložile su sljedeće: i. povećanje područja primjene Direktive o izlaganju azbestu na radu kako bi se uključio ažurirani popis svih poznatih oblika vlakana sa sličnim štetnim učincima na ljudsko zdravlje, ii. brisanje pojmova povremene izloženosti i izloženosti niskog intenziteta, kao i drobljivih i nedrobljivih materijala koji sadržavaju azbest, i iii. zabranu inkapsulacije ili pakiranja azbesta. Iznijele su prijedloge i o tehničkim aspektima[33], od kojih je većina već obuhvaćena općim odredbama Direktive o izlaganju azbestu na radu, dok drugi nadilaze njezino područje primjene. Njihovi prijedlozi slični su prijedlozima iz Rezolucije Europskog parlamenta[34]. Neki prijedlozi nadilaze područje primjene politika za sigurnost i zdravlje na radu, kao što su obvezni pregledi zgrada ili uspostava nacionalnih registara azbesta. Drugi prijedlozi prelaze nadležnosti EU-a, na primjer oni koji se odnose na zakonodavni prijedlog o priznavanju profesionalnih bolesti, uz minimalne standarde za postupke priznavanja, i o naknadi štete žrtvama.

---

31 SWD(2017) 10 final.

32 Europska konfederacija sindikata i Europska federacija graditelja i stolara.

33 Na primjer utvrđivanje minimalnih tehničkih uvjeta za smanjenje koncentracije azbestnih vlakana ili uzimanje reprezentativnih uzoraka za osobnu izloženost radnika.

34 Rezolucija Europskog parlamenta od 20. listopada 2021. s preporukama Komisiji o zaštiti radnika od azbesta (2019/2182(INL)), SL C 184, 5.5.2022., str. 45.).

Tri organizacije poslodavaca koje su se odazvale pozivu na savjetovanje[35] podržale su cilj djelotvorne zaštite radnika od izloženosti opasnim kemikalijama, među ostalim utvrđivanjem granične vrijednosti izloženosti na mjestu rada na razini EU-a. Smatrale su da je to u interesu radnika i poduzeća te da pridonosi osiguranju ravnopravnijih uvjeta za poduzeća. No izrazile su i određenu zabrinutost u pogledu pristupa za određivanje tih vrijednosti. Dvije organizacije poslodavaca[36] istaknule su da se svaka revizija granične vrijednosti izloženosti na mjestu rada mora temeljiti na čvrstim znanstvenim dokazima i iscrpnoj procjeni tehničke i ekonomske izvedivosti te socioekonomskog učinka, pri čemu ključnu ulogu ima Savjetodavni odbor za sigurnost i zdravlje na radu.

U drugoj fazi savjetovanja dvije organizacije radnika koje su se odazvale pozivu na savjetovanje[37] prepoznale su važnost daljnjeg poboljšanja zaštite radnika od izloženosti azbestu te podržale reviziju granične vrijednosti izloženosti na mjestu rada u Direktivi o izlaganju azbestu na radu. Obje organizacije radnika ponovile su svoje stajalište iz prve faze savjetovanja te pozvale na donošenje istih mjera kao što su one koje su predložene u Rezoluciji Europskog parlamenta.

Tri od četiriju organizacija poslodavaca koje su se odazvale pozivu na savjetovanje u prvoj i drugoj fazi[38] ponovile su svoje prethodne izjave. Europsko udruženje brodogradilišta i proizvođača pomorske opreme, koje se odazvalo pozivu na savjetovanje samo u drugoj fazi, spomenulo je inkapsulaciju kao najbolju i najsigurniju metodu za postupanje s azbestom u pomorskoj industriji.

*Savjetovanje sa Savjetodavnim odborom za sigurnost i zdravlje na radu*

Tripartitni Savjetodavni odbor za sigurnost i zdravlje na radu čine predstavnici nacionalnih vlada te organizacija radnika i poslodavaca. On je u savjetovanju o ovom Prijedlogu sudjelovao preko svoje posebne radne skupine za kemikalije u skladu s mandatom Savjetodavnog odbora za sigurnost i zdravlje na radu. U okviru tog mandata Komisija od Radne skupine za kemikalije traži da aktivno sudjeluje u predlaganju prioriteta za nove ili revidirane znanstvene ocjene. U mišljenju Radne skupine za kemikalije uzet je u obzir znanstveni doprinos Odbora za procjenu rizika, kao i socioekonomski čimbenici i čimbenici izvedivosti.

Savjetodavni odbor za sigurnost i zdravlje na radu 24. studenoga 2021. donio je mišljenje[39] o obvezujućoj graničnoj vrijednosti izloženosti na mjestu rada na razini EU-a na temelju Direktive o izlaganju azbestu na radu. U tom je mišljenju postignut konsenzus o potrebi za znatnim smanjenjem obvezujuće granične vrijednosti izloženosti na mjestu rada kako bi se bolje zaštitili zdravlje i sigurnost radnika, uzimajući u obzir znanstvena i tehnička postignuća ostvarena od 2003., kad je donesena postojeća granična vrijednost od 0,1 vlakna/cm$^3$. No nije postignut konsenzus o graničnoj vrijednosti koju bi trebalo predložiti. Interesna skupina država i interesna skupina poslodavaca dogovorile su se da bi novu graničnu vrijednost trebalo utvrditi na 0,01 vlakno/cm$^3$, dok je interesna skupina radnika istaknula da daje

35 BusinessEurope, SMEunited (Europsko udruženje obrtnika te malih i srednjih poduzetnika) i Europska federacija građevinske industrije.

36 BusinessEurope i SMEunited.

37 Europska konfederacija sindikata i Europska federacija graditelja i stolara.

38 BusinessEurope, SMEunited, Europska federacija građevinske industrije i Europsko udruženje brodogradilišta i proizvođača pomorske opreme.

39 Savjetodavni odbor za sigurnost i zdravlje na radu, *Opinion on an EU Binding Occupational Exposure Limit Value (BOEL) for Asbestos under the Asbestos at Work Directive 2009/148/EC* (Mišljenje o obvezujućoj graničnoj vrijednosti izloženosti azbestu na mjestu rada na razini EU-a u okviru Direktive 2009/148/EZ o izlaganju azbestu na radu) (Doc. 008-21), doneseno 24.11.2021.

prednost novoj graničnoj vrijednosti izloženosti na mjestu rada od 0,001 vlakna/cm$^3$, što odgovara graničnoj vrijednosti predloženoj u Rezoluciji Europskog parlamenta.

Uzimajući u obzir tehnička postignuća, Savjetodavni odbor za sigurnost i zdravlje na radu predložio je i da se fazno kontrastna mikroskopija, metodologija koja se trenutačno najviše upotrebljava za mjerenje azbestnih vlakana u zraku na mjestu rada, zamijeni suvremenijom i osjetljivijom metodologijom koja se temelji na elektronskoj mikroskopiji.

U tom je pogledu interesna skupina država istaknula da će, s obzirom na to da brojne države članice i dalje upotrebljavaju fazno kontrastnu mikroskopiju, biti potrebno prijelazno razdoblje kako bi laboratoriji mogli nabaviti novu opremu, osposobiti tehničare i organizirati usporedbu među laboratorijima. Interesna skupina država dodala je da će, u skladu s iskustvom država članica koje upotrebljavaju elektronsku mikroskopiju, laboratorijima za prilagodbu biti potrebne dvije do tri godine. Ta je interesna skupina preporučila da se nova granična vrijednost izloženosti na mjestu rada počne primjenjivati najkasnije četiri godine nakon stupanja na snagu Direktive o izmjeni, dok je interesna skupina poslodavaca predložila dulji rok (četiri do pet godina). Interesna skupina radnika zahtijevala je da se nova granična vrijednost izloženosti na mjestu rada počne primjenjivati što prije nakon stupanja na snagu ažurirane direktive o izlaganju azbestu na radu.

- **Prikupljanje i primjena stručnog znanja**

Komisija u preispitivanju granične vrijednosti na temelju Direktive o izlaganju azbestu na radu slijedi utvrđen postupak koji uključuje znanstveno savjetovanje i savjetovanje sa Savjetodavnim odborom za sigurnost i zdravlje na radu. Čvrsta znanstvena osnova neophodna je za sva djelovanja u području sigurnosti i zdravlja na radu, posebno kad je riječ o azbestu. U tom je pogledu Komisija zatražila savjet od Odbora za procjenu rizika.

Odbor razvija komparativno analitičko znanje visoke kvalitete te osigurava da se prijedlozi, odluke i politike Komisije u području zaštite sigurnosti i zdravlja radnika temelje na čvrstim znanstvenim dokazima. Članovi Odbora visoko su kvalificirani, specijalizirani, neovisni stručnjaci odabrani na temelju objektivnih kriterija. Oni Komisiji daju mišljenja koja su korisna za razvoj politike EU-a u području zaštite radnika.

Znanstveno mišljenje Odbora za procjenu rizika potrebno za reviziju granične vrijednosti izloženosti azbestu na mjestu rada doneseno je u lipnju 2021.[40] U skladu s tim mišljenjem, ne postoji sigurna razina izloženosti azbestu, što znači da bi svaka izloženost azbestu u konačnici mogla uzrokovati bolest povezanu s azbestom. Stoga je utvrđen odnos izloženosti i rizika, prikazan kao veza između razina izloženosti i povezanog rizika.

Za potrebe ove inicijative Komisija je upotrijebila mišljenje Odbora za procjenu rizika o ažuriranoj procjeni rizika za azbest. U mišljenju se iznosi postojanje odnosa izloženosti i rizik, kojim se izražava povećani rizik od smrti zbog raka (rak pluća i mezoteliom) povezan s različitim razinama izloženosti. Odnos između različitih vrijednosti izloženosti i rizika od dobivanja raka označuje rizik za izložene radnike pri različitim graničnim vrijednostima izloženosti na mjestu rada. Na primjer, za vrijednost izloženosti koja je istovjetna postojećoj graničnoj vrijednosti izloženosti na mjestu rada postoji rizik da bi 125 od 100 000 izloženih radnika moglo oboljeti od raka pluća ili mezotelioma.

[40] Mišljenje Odbora za procjenu rizika. Vidjeti bilješku 21.

- **Procjena učinka**

Ovaj je Prijedlog potkrijepljen procjenom učinka. Izvješće o procjeni učinka potkrijepljeno je studijom u okviru koje su prikupljene informacije za analizu zdravstvenih, socioekonomskih i okolišnih učinaka povezanih s mogućim izmjenama Direktive o izlaganju azbestu na radu[41]. Procjena učinka predstavljena je 27. travnja 2022. Odboru za nadzor regulative, koji ju je preispitao. Odbor je 29. travnja 2022. donio pozitivno mišljenje sa zadrškama. Primjedbe Odbora za nadzor regulative razmotrene su u završnom izvješću o procjeni učinka.

Razmotrene su sljedeće opcije za granične vrijednosti za azbest:

- osnovni scenarij u kojem nije predviđeno daljnje djelovanje EU-a (1. opcija), i
- različite opcije za granične vrijednosti izloženosti na mjestu rada u okviru kojih se uzimaju u obzir znanstvena procjena Odbora za procjenu rizika[42], mišljenje Savjetodavnog odbora za sigurnost i zdravlje na radu[43] i granične vrijednosti izloženosti na mjestu rada koje se primjenjuju u državama članicama (u znanstvenoj ocjeni primjenjuje se pristup koji se temelji na čvrstim dokazima, a mišljenje Savjetodavnog odbora za sigurnost i zdravlje na radu sadržava važne informacije za uspješnu provedbu revidiranih opcija za granične vrijednosti izloženosti na mjestu rada).

Nekoliko drugih opcija odbačeno je u ranoj fazi jer se smatralo da su nerazmjerne ili manje djelotvorne u postizanju ciljeva ove inicijative. Te odbačene opcije odnosile su se na način utvrđivanja granične vrijednosti izloženosti na mjestu rada, na izbor drugog instrumenta ili na potporu malim i srednjim poduzećima (MSP-ovi). Neregulatorne alternative kao što su smjernice ili primjeri dobre prakse nisu se smatrale dovoljno djelotvornima u ostvarivanju ciljeva ove inicijative jer bi iz njih proizišle neobvezujuće odredbe. Odbačena je i mogućnost donošenja drukčijeg rješenja za MSP-ove jer je u njima zaposlen vrlo velik broj radnika izloženih azbestu, a svi bi radnici trebali biti jednako zaštićeni neovisno o veličini poduzeća.

Komisija je analizirala gospodarske, socijalne i okolišne učinke različitih opcija politike. Rezultati te analize izneseni su u procjeni učinka priloženoj ovom Prijedlogu. Uspoređene su opcije politike i odabrana je najpoželjnija opcija na temelju sljedećih kriterija: djelotvornost, učinkovitost i dosljednost. Izračunani su troškovi i koristi za razdoblje od 40 godina. Procijenjen je budući teret bolesti za isto razdoblje kako bi se na odgovarajući način uzelo u obzir razdoblje latencije za rak. Svi analitički koraci provedeni su u skladu sa smjernicama za bolju regulativu[44].

Komisija je usporedila predviđene opcije i uzela u obzir stajališta interesnih skupina u okviru Savjetodavnog odbora za sigurnost i zdravlje na radu. Na temelju toga odabrala je najpoželjniju opciju, odnosno utvrđivanje granične vrijednosti izloženosti na mjestu rada od 0,01 vlakna/cm$^3$ u osmosatnom vremenski ponderiranom prosjeku, i prenijela je u odgovarajuću zakonodavnu odredbu utvrđenu u ovom Prijedlogu. Ta se opcija smatra uravnoteženom i opravdanom jer nudi akumulirane i dugoročne prednosti u smislu smanjenja zdravstvenih rizika koji proizlaze iz izloženosti radnika azbestu i spašavanja životâ, a pritom ne stvara nerazmjerno opterećenje za poduzeća u predmetnim sektorima, uključujući mikropoduzeća te mala i srednja poduzeća.

Uzimajući u obzir tehnički napredak i potrebu za mjerenjem znatno nižih razina izloženosti radi provjere usklađenosti s potencijalno revidiranom graničnom vrijednošću izloženosti na

41 Vidjeti bilješku 18.
42 Mišljenje Odbora za procjenu rizika. Vidjeti bilješku 21.
43 Vidjeti bilješku 39.
44 Dostupno na: https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_hr

mjestu rada, sve interesne skupine u okviru Savjetodavnog odbora za sigurnost i zdravlje na radu složile su se da bi se, kad to bude izvedivo, osim fazno kontrastne mikroskopije (koja je trenutačno referentna metoda za kvantificiranje azbestnih vlakana u zraku na radnom mjestu) mogla primijeniti suvremenija i osjetljivija metodologija koja se temelji na elektronskoj mikroskopiji. Interesna skupina država i interesna skupina poslodavaca naglasile su da će uvođenje nove mjerne metodologije potrajati određeno vrijeme jer brojne države članice i dalje primjenjuju fazno kontrastnu mikroskopiju. Stoga će biti potrebno razdoblje prilagodbe kako bi laboratoriji mogli nabaviti novu opremu, osposobiti tehničare i organizirati usporedbu među laboratorijima.

Izostane li djelovanje EU-a, procjenjuje se da će radnicima izloženima azbestu i dalje prijetiti veći rizik od obolijevanja od raka povezanog s radom. Prema osnovnom scenariju[45], ako se ne poduzmu mjere, trenutačne razine izloženosti uzrokovat će 884 slučaja raka koji bi se mogli pripisati izloženosti azbestu na mjestu rada[46] u EU-27 tijekom sljedećih 40 godina i koji će naposljetku dovesti do 707 smrtnih slučajeva u istom razdoblju. U popratnoj studiji uz procjenu učinka[47] procjenjuje se da će zbog tih procijenjenih slučajeva raka nastati zdravstveni troškovi u iznosu od 228 milijuna EUR do 438 milijuna EUR.

*Učinak na radnike*

Ova bi inicijativa, u smislu učinka na radnike, trebala pridonijeti izbjegavanju slučajeva raka povezanih s radom i ujedno smanjiti posljedice kao što su patnja radnika i njihovih obitelji koje za njih skrbe, narušena kvaliteta života ili ugrožena dobrobit. Procjenjuje se da bi se mogla spriječiti 663 slučaja raka (rak pluća, mezoteliom, rak grkljana i rak jajnika). Procjenjuje se da bi se inicijativom uštedjeli zdravstveni troškovi u iznosu od 166 milijuna EUR do 323 milijuna EUR. Osim toga, široj bi javnosti moglo koristiti smanjenje proizvodnje i širenja azbestne prašine u okolnim područjima zahvaljujući strožim ili poboljšanim mjerama upravljanja rizicima.

*Učinak na poslodavce*

U smislu učinka na poslodavce, ova bi inicijativa mogla uzrokovati porast operativnih troškova za poduzeća, koja će morati prilagoditi svoj način rada radi usklađivanja s novom graničnom vrijednošću izloženosti na mjestu rada. Ti će se troškovi sastojati od inkrementalnih troškova za mjere upravljanja rizikom (uključujući opremu za zaštitu organa za disanje), troškova obavješćivanja i zdravstvenog nadzora, troškova praćenja i troškova osposobljavanja. Mogući troškovi dodatnih mjerenja zbog niže granične vrijednosti podrazumijevali bi vrlo ograničeno dodatno administrativno opterećenje za poduzeća. Odabrana bi opcija podrazumijevala najmanje troškove za poduzeća.

Procjenjuje se da će samo nekoliko malih poduzeća u ograničenom broju sektora (npr. popravak električne opreme) osjetiti umjereno negativni učinak. Troškovi će se vjerojatno uvelike prenijeti na kupce.

Ne očekuje se da će zbog uvođenja najpoželjnije opcije velik broj poduzeća prestati s radom. Stoga se ne predviđa velik neto gubitak radnih mjesta[48]. Prednosti zdravijeg osoblja mogle bi neizravno utjecati na ugled poduzeća jer bi se smanjila predodžba da je rad s azbestom rizičan

[45] Što sličniji budućoj situaciji.
[46] Uključujući mezoteliom te rak pluća, grkljana i jajnika.
[47] Vidjeti bilješku 18.
[48] Vidjeti bilješku 18.

posao povezan sa zdravstvenim problemima. Poduzećima bi zbog toga moglo biti lakše zaposliti i zadržati osoblje, čime bi se smanjili troškovi zapošljavanja i povećala produktivnost radnika.

Budući da se Prijedlogom ne uvode obveze obavješćivanja, neće se povećati administrativno opterećenje za poduzeća.

*Učinak na okoliš*

Nema mnogo mjernih podataka o učinku na okoliš. Međutim, na temelju postojećih pravila o azbestnom otpadu i aktivnostima rušenja ili održavanja koje uključuju rad s azbestom u zgradama smatra se da se oslobađa relativno mala količina azbesta[49]. Budući da se oslobađa u malim količinama, smatra se da azbest relativno slabo utječe na okoliš unatoč postojanosti i toksičnosti azbestnih vlakana. Dodatne mjere upravljanja rizicima za usklađivanje sa strožom graničnom vrijednošću izloženosti na mjestu rada mogle bi pridonijeti i neznatnom poboljšanju izloženosti okoliša azbestu, iako nije vjerojatno da će se uočiti velike razlike. Učinak azbesta na okoliš smanjen je zahvaljujući postojećem zakonodavstvu EU-a o otpadu, kojim se sveobuhvatno uređuje gospodarenje azbestnim otpadom nakon njegova nastanka na način prihvatljiv za okoliš[50]. Azbestni otpad razvrstava se kao opasni otpad[51]. Stoga se u skladu sa zakonodavstvom EU-a o otpadu na proizvodnju i prijevoz takvog otpada te na gospodarenje njime primjenjuju posebna, stroža pravila, uključujući obveze izvješćivanja i sljedivosti, kako bi se osiguralo da se otpadom gospodari na način kojim se štiti okoliš.

Budući da bi poduzeća mogla prenijeti dodatne troškove proizašle iz strožih graničnih vrijednosti izloženosti na mjestu rada na potrošače, trebalo bi razmotriti moguće negativne učinke na obnovu i zelene ciljeve (npr. odgađanje obnove i propuštanje prilika za uštedu energije). Što je granična vrijednost izloženosti na mjestu rada stroža, to će negativni učinci biti veći. Zgrade su odgovorne za 36 % emisija stakleničkih plinova povezanih s energijom. Budući da će 85 % današnjih zgrada postojati i 2050., projekti energetske obnove bit će ključni za ostvarivanje ciljeva iz europskog zelenog plana[52]. U tom je kontekstu cilj strategije za val obnove[53] udvostručiti godišnju stopu energetske obnove do 2030. Specijalizirani radovi obnove radi smanjenja potrošnje energije mogu povećati dugoročnu vrijednost nekretnina, dovesti do otvaranja radnih mjesta i potaknuti ulaganja, koja se često temelje na lokalnim lancima opskrbe.

*Učinak na klimatske promjene*

---

49 Okvirna direktiva o otpadu (2008/98/EZ) i Direktiva o odlagalištima otpada (1999/31/EZ), koje se odnose na gospodarenje azbestnim otpadom na način prihvatljiv za okoliš, te *Protokol EU-a za gospodarenje građevinskim otpadom i otpadom od rušenja* i *Smjernice za revizije otpada prije rušenja i obnove zgrada*, koje je objavila Komisija i čiji je cilj pomoći poduzećima u sigurnom odstranjivanju azbesta i gospodarenju njime.

50 U skladu s člankom 2. stavkom 1. točkom (b) Direktive 2008/98/EZ o otpadu „građevine trajno povezane sa zemljištem" isključene su iz područja primjene Direktive jer se ne smatraju otpadom.

51 U skladu s Prilogom III. Direktivi 2008/98/EZ o otpadu i Odlukom 2000/532/EZ o popisu otpada.

52 https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c51fe6d1-5da2-11ec-9c6c-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF

53 https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0638aa1d-0f02-11eb-bc07-01aa75ed71a1.0015.02/DOC_1&format=PDF

Budući da apsorbira molekule ugljikova dioksida koje su otopljene u oborinskoj vodi ili lebde u zraku[54], azbest može utjecati na klimatske promjene. Međutim, u okoliš će se ispuštati male količine azbesta, pa se ne očekuje da će ova inicijativa utjecati na klimatske promjene.

S druge strane, zbog ekstremnih vremenskih uvjeta uzrokovanih klimatskim promjenama može se pojačati erozija azbestnih materijala koji još nisu odstranjeni (npr. u krovnim pločama i drugim vanjskim građevinskim materijalima koji sadržavaju azbest), što bi moglo dovesti do njihova oslobađanja u okoliš.

*Učinak na države članice/nacionalna tijela*

Države članice u kojima je granična vrijednost izloženosti azbestu na mjestu rada na istoj razini ili manja od granične vrijednosti utvrđene u okviru ove inicijative osjetit će slabiji učinak od država članica u kojima je ta vrijednost veća. Troškovi za nacionalna tijela procjenjuju se na oko 390 000 EUR godišnje za svaku zemlju i ne očekuje se da će biti značajni. Ti se troškovi odnose na: i. troškove prenošenja za donošenje nacionalnih odredbi radi prilagodbe promjenama granične vrijednosti izloženosti na mjestu rada, ii. troškove promjene smjernica (uključujući preporučene mjere kojima će se osigurati da koncentracije izloženosti na mjestu rada budu znatno manje od granične vrijednosti izloženosti na mjestu rada) i iii. troškove provedbe, praćenja i pravosudnih postupaka. Troškovi iz točke iii. proizlaze isključivo iz obrade novih obavijesti[55] i procjenjuje se da će iznositi od 650 milijuna do 2,18 milijardi EUR tijekom 40 godina ili od 16,25 milijuna EUR do 54,5 milijuna EUR godišnje.

Na temelju iskustva iz rada Odbora viših inspektora rada te s obzirom na organizaciju aktivnosti provedbe u državama članicama ne očekuje se da će revizija granične vrijednosti za azbest u Direktivi o izlaganju azbestu na radu utjecati na sveukupni trošak inspekcija. Inspekcije se uglavnom planiraju neovisno o prijedlogu, često na temelju pritužbi ili u skladu s inspekcijskom strategijom određenog tijela. No inspekcije mogu obuhvatiti relevantne industrije u kojima se radi s azbestom.

Ova bi inicijativa trebala pridonijeti i smanjenju financijskih gubitaka sustava socijalne sigurnosti i zdravstvene zaštite država članica jer bi se njome spriječio nastanak bolesti. Procijenjene koristi za javna tijela (3,4 milijuna EUR u razdoblju od 40 godina) manje su od utvrđenih troškova (oko 421 milijun EUR u razdoblju od 40 godina).

Kad je riječ o pojednostavnjenju postojećeg zakonodavstva i povećanju njegove učinkovitosti, najpoželjnijom opcijom uklanja se potreba da države članice provode vlastitu znanstvenu analizu radi revizije granične vrijednosti izloženosti na mjestu rada. Pojednostavnjenje pomaže i poslodavcima u usklađivanju sa zakonodavstvom, posebno onima koji posluju u više država članica.

---

54 https://www.technologyreview.com/2020/10/06/1009374/asbestos-could-be-a-powerful-weapon-against-climate-change-you-read-that-right/

55 Planiranom revizijom Direktive o izlaganju azbestu na radu ne mijenja se sustav obavješćivanja. Troškovi za države članice i poduzeća mogu se neizravno povećati zbog smanjenja granične vrijednosti izloženosti na mjestu rada ako se poveća broj obavijesti. Taj bi se trošak prije pripisao načinu na koji se Direktiva o izlaganju azbestu na radu trenutačno provodi u državama članicama (u odnosu na sustav obavješćivanja) nego administrativnoj obvezi koja proizlazi iz promjene granične vrijednosti izloženosti na mjestu rada.

*Doprinos održivom razvoju*

Inicijativa će pridonijeti ostvarivanju ciljeva održivog razvoja koji se odnose na dobro zdravlje i dobrobit (cilj održivog razvoja br. 3) te na dostojanstven rad i gospodarski rast (cilj održivog razvoja br. 8). Očekuje se i da će pozitivno utjecati na cilj održivog razvoja koji se odnosi na industriju, inovacije i infrastrukturu (cilj održivog razvoja br. 9) te na odgovornu proizvodnju i potrošnju (cilj održivog razvoja br. 12).

*Učinak na digitalizaciju*

Iako učinak na digitalizaciju nije podrobno analiziran, može se očekivati da će on biti pozitivan, na primjer zbog razvoja alata koji se temelje na umjetnoj inteligenciji u kombinaciji s mjernim tehnikama za poboljšanje brojenja vlakana ili zbog razvoja vađenja azbesta iz zgrada s pomoću robota.

- **Primjerenost i pojednostavnjenje propisa**

*Učinak na mala i srednja poduzeća*

Ovaj Prijedlog ne sadržava iznimke za mikropoduzeća ili mala i srednja poduzeća. Na temelju Direktive o izlaganju azbestu na radu mala i srednja poduzeća nisu izuzeta od obveze da smanje izloženost radnika prašini azbesta ili materijala koji sadržavaju azbest na mjestu rada na najmanju moguću mjeru, a u svakom slučaju ispod granične vrijednosti utvrđene u članku 8. Direktive o izlaganju azbestu na radu.

Revidiranje granične vrijednosti za azbest predviđeno ovim Prijedlogom ne bi trebalo utjecati na mala i srednja poduzeća u državama članicama u kojima su nacionalne granične vrijednosti iste kao predložene ili niže od njih. Međutim, moguć je ekonomski učinak na mala i srednja poduzeća te na druga poduzeća u državama članicama u kojima se trenutačno primjenjuju veće granične vrijednosti izloženosti azbestu na mjestu rada.

Smanjenje granične vrijednosti izloženosti azbestu na mjestu rada vjerojatno će više utjecati na mala poduzeća, koja čine 99,32 % poduzeća koja rade s azbestom u svim sektorima.

Očekuje se da će troškovi imati mali učinak (omjer troškova i prometa od 2 do 4 %) u sektorima popravka električne opreme, popravka i održavanja brodova i čamaca te održavanja i popravka motornih vozila (0,02 % svih poduzeća koja rade s azbestom). Povećanje troškova neće nužno utjecati na veliku većinu malih i srednjih poduzeća, osim onih u navedenim sektorima.

Stoga se može zaključiti da su u ukupnoj analizi iznesenoj u procjeni učinka priloženoj ovom Prijedlogu propisno uzete u obzir posebnosti, ograničenja i posebni izazovi s kojima se suočavaju mala i srednja poduzeća.

*Učinak na konkurentnost EU-a ili međunarodnu trgovinu*

Ova će inicijativa na sljedeće načine pozitivno utjecati na tržišno natjecanje na jedinstvenom tržištu: i. smanjit će konkurentske razlike među poduzećima koja posluju u državama članicama s različitim nacionalnim graničnim vrijednostima izloženosti azbestu na mjestu rada te ii. pružit će veću sigurnost kad je riječ o provedivom ograničenju izloženosti u EU-u.

Uvođenje niže granične vrijednosti izloženosti na mjestu rada imat će manji učinak na konkurentnost poduzeća čija je granična vrijednost izloženosti na mjestu rada već slična nekoj od vrijednosti koje se procjenjuju. To je posebno važno za poduzeća koja posluju u Francuskoj, Danskoj, Nizozemskoj i Njemačkoj, gdje su propisane granične vrijednosti izloženosti na mjestu rada slične predloženoj opciji (0,01 vlakno/cm³) ili niže od nje.

Ta bi poduzeća stoga mogla postati troškovno konkurentnija od onih koja tradicionalno posluju drugdje u EU-u ili izvan EU-a. Međutim, većina radova koji uključuju azbest obavlja se *in situ* (na lokaciji zgrade). Slijedom toga, poduzeća ne mogu ostvariti konkurentsku prednost koja proizlazi iz blažih zahtjeva u njihovoj zemlji podrijetla. Iako većinu aktivnosti povezanih s azbestom obavljaju poduzeća koja posluju samo u jednoj državi članici, većim poduzećima (a u manjoj mjeri i srednjima) s postrojenjima u više država članica moglo bi koristiti administrativno pojednostavnjenje zbog ujednačenog skupa zahtjeva koji se odnose na usklađenost.

- **Temeljna prava**

Učinak na temeljna prava smatra se pozitivnim, posebno u odnosu na članak 2. (pravo na život) i članak 31. (pošteni i pravični radni uvjeti) Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

Kad je riječ o rodnoj ravnopravnosti, 97 % radnika u građevinskom sektoru čine muškarci[56].

## 4. UTJECAJ NA PRORAČUN

Za ovaj Prijedlog nisu potrebna dodatna financijska sredstva ni dodatno osoblje iz proračuna EU-a ili tijela koja je uspostavio EU.

## 5. DRUGI ELEMENTI

- **Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja**

Temeljni su pokazatelji za praćenje učinaka ove Direktive: i. broj slučajeva profesionalnih bolesti i slučajeva raka povezanog s radom u EU-u i ii. smanjenje troškova koji se odnose na rak povezan s radom za poduzeća i sustave socijalne sigurnosti u EU-u.

Praćenje prvog pokazatelja temelji se: i. na dostupnim podacima koje prikuplja Eurostat, ii. na podacima koje poslodavci dostavljaju nadležnim nacionalnim tijelima o slučajevima raka za koje je u skladu s nacionalnim pravom ili praksom utvrđeno da su posljedica izloženosti azbestu na mjestu rada u skladu s člankom 14. stavkom 8. Direktive o karcinogenim, mutagenim i reproduktivno toksičnim tvarima, a kojima Komisija može pristupiti u skladu s člankom 18. te direktive, i iii. na podacima koje države članice dostavljaju u skladu s člankom 22. Direktive o izlaganju azbestu na radu, a odnose se na podnošenje izvješća Komisiji o praktičnoj provedbi Direktive o izlaganju azbestu na radu u skladu s člankom 17.a Okvirne direktive o sigurnosti i zdravlju na radu.

Praćenje drugog pokazatelja zahtijeva usporedbu procijenjenih podataka o opterećenju zbog raka povezanog s radom u smislu gospodarskih gubitaka i troškova zdravstvene skrbi te

[56] Eurostat, *Jobs still split along gender lines* (I dalje je prisutna rodno uvjetovana podjela radnih mjesta)

podataka o tim pitanjima prikupljenih nakon donošenja revizije. Smanjenje produktivnosti i troškovi zdravstvene skrbi mogu se izračunati na temelju broja slučajeva raka povezanog s radom i broja slučajeva smrti od raka povezanog s radom.

Usklađenost prenošenja izmijenjenih odredbi procijenit će se u dvije faze (provjere prenošenja i sukladnosti). Komisija će ocijeniti praktičnu provedbu predložene izmjene u okviru periodičkog ocjenjivanja koje je dužna provesti u skladu s člankom 17.a Okvirne direktive o sigurnosti i zdravlju na radu. Primjenu i provedbu pratit će nacionalna tijela, posebno nacionalni inspektorati rada.

Na razini EU-a Odbor viših inspektora rada obavješćuje Komisiju o problemima u praksi povezanima s provedbom Direktive o izlaganju azbestu na radu, među ostalim o poteškoćama pri usklađivanju s obvezujućom graničnom vrijednošću za azbest.

Prikupljanje pouzdanih podataka u tom području složeno je. Komisija i Europska agencija za sigurnost i zdravlje na radu (EU-OSHA) stoga aktivno rade na poboljšanju kvalitete i dostupnosti podataka kako bi se moglo točnije odrediti stvarni učinak predložene inicijative i izraditi dodatne pokazatelje (npr. za smrtnost od raka povezanog s radom).

Tekući projekti u okviru kojih se dobivaju korisni podaci obuhvaćaju suradnju s nacionalnim tijelima u prikupljanju podataka za europsku statistiku profesionalnih bolesti[57] i istraživanje o izloženosti radnika čimbenicima rizika obolijevanja od raka koje će provesti EU-OSHA[58]. Zakonodavno djelovanje treba biti popraćeno djelotvornom provedbom na mjestu rada. Poduzeća se mogu koristiti velikim brojem alata, informacija i primjera dobre prakse koje EU-OSHA stavlja na raspolaganje u okviru kampanje za zdrava radna mjesta usmjerene na opasne tvari[59].

Komisija u suradnji sa Savjetodavnim odborom za sigurnost i zdravlje na radu namjerava izraditi i smjernice za lakšu primjenu Direktive o izlaganju azbestu na radu nakon donošenja predložene izmjene. Te bi smjernice mogle sadržavati podrobne informacije o odredbama koje su već uvrštene u postojeću verziju Direktive o izlaganju azbestu na radu (na primjer odredbe o osposobljavanju i uporabi osobne zaštitne opreme). Za neke od tih odredbi nadležne su države članice (na primjer za odredbe o certificiranju poduzeća za odstranjivanje azbesta), ali pojašnjenja i savjeti o njima mogli bi biti korisni.

Ključno je promicati odgovarajuće osposobljavanje radnika koji rukuju azbestom u okviru građevinskih radova, obnove i rušenja. Smjernice bi mogle pomoći državama članicama i poslodavcima, posebno malim i srednjim poduzećima, da informiraju radnike o mjerama opreza koje treba poduzeti kako bi se uspostavila najviša razina zaštite.

U okviru smjernica mogla bi se obraditi i druga pitanja povezana s postupkom dekontaminacije, čime bi se dopunile postojeće odredbe Direktive o izlaganju azbestu na radu o sljedećem:

o izradi plana rada prije početka rušenja ili prije odstranjivanja azbesta i/ili materijala koji sadržavaju azbest iz zgrada, konstrukcija, pogona, instalacija ili brodova, koji na zahtjev

---

57 https://ec.europa.eu/eurostat/web/experimental-statistics/european-occupational-diseases-statistics

58 https://osha.europa.eu/hr/facts-and-figures/workers-exposure-survey-cancer-risk-factors-europe
Istraživanje će se na početku provoditi na široko reprezentativnom uzorku u šest država članica i obuhvatit će 24 čimbenika rizika obolijevanja od raka, uključujući azbest, a prvi rezultati očekuju se 2023.

59 Kampanja je imala više ciljeva, uključujući jačanje svijesti o važnosti sprečavanja rizika od opasnih tvari, promicanje procjene rizika, skretanje pozornosti na rizike od izlaganja karcinogenim tvarima na mjestu rada ili informiranje o zakonodavnom okviru. Provedena je u razdoblju 2018.–2019. Jedna je od značajki baza podataka sa smjernicama i primjerima dobre prakse dostupna na https://osha.europa.eu/hr/themes/dangerous-substances/practical-tools-dangerous-substances.

nadležnih tijela mora sadržavati informacije o zaštiti i dekontaminaciji osoba koje obavljaju radove (članak 13. stavak 2. treći podstavak točka (d) podtočka i.); i

o osposobljavanju radnika, koje im omogućuje da steknu potrebno znanje i vještine o prevenciji i zaštiti, a posebno o postupcima dekontaminacije (članak 14. stavak 2. točka (g)).

Smjernice bi mogle obuhvatiti i neke odredbe za koje su nadležne države članice (na primjer odredbe o certificiranju poduzeća za odstranjivanje azbesta). Dodatna potpora usmjerena na te odredbe mogla bi biti korisna. Smjernice bi mogle sadržavati i praktične informacije o pojmovima povezanima s provedbom Direktive o izlaganju azbestu na radu, kao što su povremena izloženost i izloženost niskog intenziteta, nedrobljivost, uzimanje uzoraka, planovi rada, obavješćivanje nacionalnih tijela, provjere prikladnosti osobne zaštitne opreme te čuvanje zdravstvene evidencije i liječničkih potvrda. Smjernice će prema potrebi sadržavati specifične odgovore za pojedine sektore. To bi svim uključenim stranama omogućilo da izvedu očekivani broj obnova uz uspostavu najviše razine zaštite radnika od izlaganja azbestu.

- **Dokumenti s objašnjenjima (za direktive)**

Države članice moraju dostaviti Komisiji tekst nacionalnih odredbi kojima se prenosi Direktiva o izlaganju azbestu na radu i korelacijsku tablicu između tih odredbi i te direktive. Potrebne su nedvosmislene informacije o prenošenju novih odredbi kako bi se osiguralo poštovanje minimalnih zahtjeva utvrđenih ovim Prijedlogom.

S obzirom na navedeno predlaže se da države članice obavijeste Komisiju o svojim mjerama za prenošenje dostavljanjem jednog ili više dokumenata u kojima se objašnjava odnos između sastavnih dijelova Direktive o izlaganju azbestu na radu i odgovarajućih dijelova nacionalnih instrumenata za prenošenje.

- **Detaljno obrazloženje posebnih odredaba prijedloga**

*Članak 1.*

U članku 1. predviđa se izmjena Direktive o izlaganju azbestu na radu, posebno u pogledu ažuriranja granične vrijednosti za azbest i drugih manje važnih aspekata povezanih sa smanjenjem postojeće granične vrijednosti izloženosti na mjestu rada (kao što su mjerne tehnike te tehnička i jezična pojašnjenja i prilagodbe teksta Direktive o izlaganju azbestu na radu).

Stoga se predlaže da se članak 8. zamijeni novim člankom 8. u kojem se od poslodavaca zahtijeva da osiguraju da u osmosatnom vremenski ponderiranom prosjeku nijedan radnik ne bude izložen koncentraciji azbesta u zraku većoj od 0,01 vlakna/$cm^3$. Budući da se granična vrijednost izloženosti na mjestu rada od 0,01 vlakna/$cm^3$ može izmjeriti fazno kontrastnom mikroskopijom, za uvođenje revidirane granične vrijednosti izloženosti na mjestu rada nije potrebno prijelazno razdoblje.

Međutim, prema mišljenju Savjetodavnog odbora za sigurnost i zdravlje na radu u članku se uz preporučeno brojenje vlakana fazno kontrastnom mikroskopijom izričito spominje uporaba suvremenije i osjetljivije metodologije koja se temelji na elektronskoj mikroskopiji jer daje jednake ili bolje rezultate od fazno kontrastne mikroskopije.

Izričita odredba o tome da je azbest u smislu Direktive o izlaganju azbestu na radu karcinogen i da azbest znači vlaknasti silikati razvrstani kao karcinogene tvari kategorije 1.A u skladu s Uredbom (EZ) br. 1272/2008[60] uvrštena je kako bi se izbjegle nejasnoće i različita tumačenja.

U članku 1. pojašnjava se i obveza poslodavaca da na najmanju moguću mjeru svedu izloženost radnika prašini azbesta ili materijala koji sadržavaju azbest na mjestu rada te je precizno navedeno da ona u svakom slučaju mora biti manja od granične vrijednosti utvrđene u Prijedlogu koliko god je tehnički moguće.

Obveza poslodavaca da poduzmu sve potrebne korake kako bi na temelju informacija dobivenih od vlasnikâ prostora utvrdili jesu li prisutni materijali koji bi mogli sadržavati azbest prije početka radova rušenja ili održavanja proširuje se kako bi se obuhvatili drugi relevantni izvori informacija, kao što su relevantni registri.

*Članci od 2. do 4.*

Članci od 2. do 4. sadržavaju odredbe o prenošenju u nacionalno pravo država članica. U članku 3. utvrđuje se datum stupanja na snagu predložene direktive.

[60] Uredba (EZ) br. 1272/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o razvrstavanju, označivanju i pakiranju tvari i smjesa, o izmjeni i stavljanju izvan snage Direktive 67/548/EEZ i Direktive 1999/45/EZ i o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1907/2006 (SL L 353, 31.12.2008., str. 1.).

2022/0298 (COD)

Prijedlog

# DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

## o izmjeni Direktive 2009/148/EZ o zaštiti radnika od rizika povezanih s izlaganjem azbestu na radu

EUROPSKI PARLAMENT I VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 153. stavak 2. točku (b) u vezi sa stavkom 1. točkom (a) tog članka,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

nakon prosljeđivanja nacrta zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima,

uzimajući u obzir mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora[1],

uzimajući u obzir mišljenje Odbora regija,

u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom[2],

budući da:

(1) Direktivom 2009/148/EZ Europskog parlamenta i Vijeća[3] nastoji se zaštititi radnike od rizika za njihovo zdravlje i sigurnost zbog izloženosti azbestu na mjestu rada. Dosljedna razina zaštite od rizika povezanih s izloženošću azbestu na mjestu rada predviđena je u toj direktivi okvirom općih načela kako bi se državama članicama omogućilo da osiguraju dosljednu primjenu minimalnih zahtjeva. Cilj je tih minimalnih zahtjeva zaštititi radnike na razini Unije, a države članice mogu utvrditi strože odredbe.

(2) Odredbe ove Direktive trebale bi se primjenjivati ne dovodeći u pitanje strože i/ili specifičnije odredbe navedene u Direktivi 2004/37/EZ Europskog parlamenta i Vijeća[4].

(3) Azbest je izrazito opasna karcinogena tvar koja i dalje utječe na razne gospodarske sektore, kao što su građevinarstvo i obnova, rudarstvo i vađenje, gospodarenje otpadom i gašenje požara, u kojima je rizik od izloženosti radnika visok. Azbestna vlakna razvrstana su kao karcinogena tvar kategorije 1.A u skladu s Uredbom (EZ)

---

1 SL C 56, 16.2.2021., str. 63.

2 Stajalište Europskog parlamenta od XXXXXX (još nije objavljeno u Službenom listu) i Odluka Vijeća od XXXXX.

3 Direktiva 2009/148/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2009. o zaštiti radnika od rizika povezanih s izlaganjem azbestu na radu (Tekst značajan za EGP)
SL L 330, 16.12.2009., str. 28.

4 Direktiva 2004/37/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o zaštiti radnika od rizika zbog izloženosti karcinogenim, mutagenim ili reproduktivno toksičnim tvarima na radu (šesta pojedinačna direktiva u smislu članka 16. stavka 1. Direktive Vijeća 89/391/EEZ) (SL L 158, 30.4.2004., str. 50.).

br. 1272/2008 Europskog parlamenta i Vijeća [5]. Nakon udisanja azbestnih vlakana u zraku može doći do teških bolesti kao što su mezoteliom i rak pluća, a od trenutka izlaganja može proći prosječno 30 godina prije nego što se pojave prvi znakovi bolesti, koja u konačnici dovodi do smrtnih slučajeva povezanih s radom.

(4) Zahvaljujući najnovijim znanstvenim i tehnološkim postignućima u tom području ima prostora za poboljšanje zaštite radnika izloženih azbestu, a time i za smanjenje vjerojatnosti da će radnici oboljeti od bolesti povezanih s azbestom. Budući da je azbest karcinogena tvar bez utvrđenog praga, znanstveno nije moguće utvrditi razine ispod kojih izloženost ne bi štetno utjecala na zdravlje. Umjesto toga može se izvesti odnos izloženosti i rizika, čime se olakšava utvrđivanje granične vrijednosti izloženosti na mjestu rada jer se uzima u obzir prihvatljiva razina prekomjernog rizika. Stoga bi trebalo revidirati graničnu vrijednost izloženosti azbestu na mjestu rada kako bi se snižavanjem razina izloženosti smanjio rizik.

(5) Europskim planom za borbu protiv raka[6] udovoljava se potrebi za djelovanjem u području zaštite radnika od karcinogenih tvari. Poboljšana zaštita radnika izloženih azbestu bit će važna i u kontekstu zelene tranzicije i provedbe europskog zelenog plana, posebno uključujući val obnove za Europu[7]. U preporukama građana u okviru Konferencije o budućnosti Europe[8] naglašena je važnost pravednih radnih uvjeta, posebno u kontekstu revizije Direktive 2009/148/EZ.

(6) Obvezujuća granična vrijednost izloženosti azbestu na mjestu rada, koja se ne smije prekoračiti, važna je sastavnica općih mjera za zaštitu radnika utvrđenih Direktivom 2009/148/EZ uz odgovarajuće mjere upravljanja rizikom i osiguravanje odgovarajuće opreme za zaštitu organa za disanje i druge osobne zaštitne opreme.

(7) Graničnu vrijednost za azbest utvrđenu u Direktivi 2009/148/EZ trebalo bi revidirati uzimajući u obzir ocjene Komisije te najnovije znanstvene dokaze i tehničke podatke. Njezina je revizija ujedno djelotvoran način da se osigura odgovarajuće ažuriranje preventivnih i zaštitnih mjera u svim državama članicama.

(8) U ovoj Direktivi trebalo bi utvrditi revidiranu graničnu vrijednost s obzirom na raspoložive informacije, uključujući najnovije znanstvene dokaze i tehničke podatke, na temelju iscrpne procjene socioekonomskog utjecaja i dostupnosti protokola i tehnika za mjerenje izloženosti na mjestu rada. Te bi se informacije trebale temeljiti na mišljenjima Odbora za procjenu rizika Europske agencije za kemikalije (ECHA)

---

5 Uredba (EZ) br. 1272/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o razvrstavanju, označivanju i pakiranju tvari i smjesa, o izmjeni i stavljanju izvan snage Direktive 67/548/EEZ i Direktive 1999/45/EZ i o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1907/2006 (Tekst značajan za EGP)
SL L 353, 31.12.2008., str. 1.

6 https://ec.europa.eu/health/system/files/2022-02/eu_cancer-plan_en_0.pdf

7 Val obnove: udvostručenje stope obnove radi smanjenja emisija, poticanja oporavka i smanjenja energetskog siromaštva, COM(2020) 662 final.

8 Konferencija o budućnosti Europe. Izvješće o konačnom ishodu (svibanj 2022.). https://prod-cofe-platform.s3.eu-central-1.amazonaws.com/8pl7jfzc6ae3jy2doji28fni27a3?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3D%22CoFE_Report_with_annexes_EN.pdf%22%3B%20filename%2A%3DUTF-8%27%27CoFE_Report_with_annexes_EN.pdf&response-content-type=application%2Fpdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIA3LJJXGZPDFYVOW5V%2F20220917%2Feu-central-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20220917T104038Z&X-Amz-Expires=300&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=6806caf5fd75a86ad4e907b934b2194de4c3c0c756a8d2a34c5e8b68985ffbde

osnovanog Uredbom (EZ) br. 1907/2006 i na mišljenjima Savjetodavnog odbora za sigurnost i zdravlje na radu osnovanog Odlukom Vijeća od 22. srpnja 2003.[9]

(9) Uzimajući u obzir relevantno znanstveno stručno znanje i uravnotežen pristup kojim se istodobno osigurava odgovarajuća zaštita radnika na razini Unije i izbjegavaju nerazmjerni gospodarski gubici i opterećenja za obuhvaćene gospodarske subjekte (uključujući MSP-ove), trebalo bi utvrditi revidiranu graničnu vrijednost izloženosti na mjestu rada od 0,01 vlakna/cm$^3$ u osmosatnom vremenski ponderiranom prosjeku. Taj uravnoteženi pristup temelji se na cilju javnog zdravlja koji se odnosi na nužno sigurno odstranjivanje azbesta. Razmotreno je i predlaganje granične vrijednosti izloženosti na mjestu rada kojom se uzimaju u obzir gospodarski i tehnički aspekti kako bi se omogućilo djelotvorno odstranjivanje.

(10) Komisija je u skladu s člankom 154. Ugovora provela savjetovanje s upravom i radnicima na razini Unije u dvije faze. Obratila se i Savjetodavnom odboru za sigurnost i zdravlje na radu, koji je donio mišljenje u kojem se navode i informacije za uspješno uvođenje revidiranih opcija graničnih vrijednosti izloženosti na mjestu rada. Europski parlament donio je rezoluciju[10] u kojoj poziva na donošenje prijedloga za ažuriranje Direktive 2009/148/EZ kako bi se ojačale mjere Unije za zaštitu radnika od prijetnje azbesta.

(11) Iako ne omogućuje brojenje najmanjih vlakana koja su štetna za zdravlje, optička mikroskopija trenutačno je najraširenija metoda koja se primjenjuje za redovito mjerenje koncentracije azbesta. Budući da se granična vrijednost izloženosti na mjestu rada od 0,01 vlakna/cm³ može izmjeriti fazno kontrastnim mikroskopom, za uvođenje revidirane granične vrijednosti izloženosti na mjestu rada nije potrebno prijelazno razdoblje. U skladu s mišljenjem Savjetodavnog odbora za sigurnost i zdravlje na radu trebalo bi upotrebljavati suvremeniju i osjetljiviju metodologiju koja se temelji na elektronskoj mikroskopiji te ujedno uzeti u obzir potrebu za odgovarajućim razdobljem prilagodbe i usklađenijim metodologijama elektronske mikroskopije na razini EU-a.

(12) Uzimajući u obzir zahtjeve koji se odnose na smanjenje izloženosti utvrđene u Direktivi 2009/148/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i Direktivi 2004/37/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, poslodavci bi trebali osigurati da se rizik povezan s izloženošću radnika azbestu na mjestu rada svede na najmanju moguću mjeru, a u svakom slučaju na najnižu razinu koja je tehnički moguća.

(13) Potrebne su posebne mjere kontrole i mjere opreza za radnike koji su izloženi ili bi mogli biti izloženi azbestu, kao što je podvrgavanje radnika postupku dekontaminacije i povezanom osposobljavanju, kako bi se znatno pridonijelo smanjenju rizika povezanih s takvom izloženošću.

(14) Važne su preventivne mjere za zaštitu zdravlja radnika izloženih azbestu i predviđene obveze država članica u pogledu nadzora njihova zdravlja, među kojima se ističe nastavak zdravstvenog nadzora nakon prestanka izlaganja.

(15) Poslodavci bi trebali poduzeti sve potrebne korake kako bi na temelju informacija dobivenih od vlasnikâ prostora, ali i drugih izvora informacija, uključujući relevantne registre, utvrdili jesu li prisutni materijali koji bi mogli sadržavati azbest. Od

---

[9] Odluka Vijeća od 22. srpnja 2003. o osnivanju Savjetodavnog odbora za sigurnost i zaštitu zdravlja na radu (SL L 218, 13.9.2003., str. 1.).

[10] Rezolucija Europskog parlamenta od 20. listopada 2021. s preporukama Komisiji o zaštiti radnika od azbesta (2019/2182(INL)) (SL C 184, 5.5.2022., str. 45.).

poslodavaca treba zahtijevati da prije početka bilo kakvog projekta uklanjanja azbesta evidentiraju prisutnost ili pretpostavljenu prisutnost azbesta u zgradama ili instalacijama i da te informacije dostave ostalima koji bi mogli biti izloženi azbestu zbog njegova korištenja, zbog održavanja ili drugih aktivnosti u ili na zgradama.

(16) Budući da cilj ove Direktive, odnosno zaštitu radnika od rizika za njihovo zdravlje i sigurnost koji se pojavljuju ili bi se mogli pojaviti zbog izloženosti azbestu na radu, uključujući sprečavanje takvih rizika, ne mogu dostatno ostvariti države članice, nego se zbog opsega i učinaka on na bolji način može ostvariti na razini Unije, Unija može donijeti mjere u skladu s načelom supsidijarnosti utvrđenim u članku 5. Ugovora o Europskoj uniji. U skladu s načelom proporcionalnosti utvrđenim u tom članku, ova Direktiva ne prelazi ono što je potrebno za ostvarivanje tog cilja.

(17) Budući da se ova Direktiva odnosi na zaštitu zdravlja i sigurnosti radnika na njihovu mjestu rada, trebala bi biti prenesena u roku od dvije godine od datuma njezina stupanja na snagu.

(18) Direktivu 2009/148/EZ trebalo bi stoga na odgovarajući način izmijeniti,

DONIJELI SU OVU DIREKTIVU:

*Članak 1.*

**Izmjene Direktive 2009/148/EZ**

Direktiva 2009/148/EZ mijenja se kako slijedi:

1. u članku 1. stavku 1. dodaje se sljedeći treći podstavak:

„***Odredbe Direktive 2004/37/EZ Europskog parlamenta i Vijeća* primjenjuju se uvijek kada se njima predviđa viša razina zaštite zdravlja i sigurnosti na radu.***"

* Direktiva 2004/37 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o zaštiti radnika od rizika zbog izloženosti karcinogenim, mutagenim ili reproduktivno toksičnim tvarima na radu (šesta pojedinačna direktiva u smislu članka 16. stavka 1. Direktive Vijeća 89/391/EEZ) (SL L 158, 30.4.2004., str. 50.), kako je zadnje izmijenjena Direktivom (EU) 2022/431 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2022. (SL L 88, 16.3.2022., str. 1.–14.);

2. članak 2. zamjenjuje se sljedećim:

„Članak 2.

Za potrebe ove Direktive „azbest" znači sljedeći vlaknasti silikati ***koji su razvrstani kao karcinogene tvari kategorije 1.A u skladu s Uredbom (EZ) br. 1272/2008*:***

* Uredba (EZ) br. 1272/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2008. o razvrstavanju, označivanju i pakiranju tvari i smjesa, o izmjeni i stavljanju izvan snage Direktive 67/548/EEZ i Direktive 1999/45/EZ i o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1907/2006 (SL L 353, 31.12.2008., str. 1.–1355.);

1. (a) azbest aktinolit, CAS* 77536-66-4;

(b) azbest amozit (grinerit), CAS 12172-73-5;

(c) azbest antofilit, CAS 77536-67-5;

(d) azbest krizotil, CAS 12001-29-5;

(e) azbest krokidolit, CAS 12001-28-4;

(f) azbest tremolit, CAS 77536-68-6.

*CAS: broj koji dodjeljuje Chemical Abstract Service.”;

3. Članak 6. zamjenjuje se sljedećim:

„Članak 6.

Pri izvođenju svih aktivnosti iz članka 3. stavka 1. mora se smanjiti izloženost radnika prašini azbesta ili materijala koji sadržavaju azbest na radnom mjestu na najmanju moguću mjeru, a u svakom slučaju ***na najnižu razinu koja je tehnički moguća*** ispod granične vrijednosti utvrđene u članku 8., posebno sljedećim mjerama:

(a) broj radnika koji su izloženi ili bi mogli biti izloženi prašini azbesta ili materijala koji sadržavaju azbest mora se ograničiti na najmanji mogući broj;

(b) radni postupci moraju biti tako planirani da pri njima ne nastaje prašina azbesta, a ako to nije moguće, da se izbjegne oslobađanje prašine azbesta u zrak;

(c) svi prostori i oprema za obradu azbesta moraju biti takvi da je moguće njihovo redovito i učinkovito čišćenje i održavanje;

(d) azbest ili materijale koji sadržavaju azbest i stvaraju prašinu mora se skladištiti i prevoziti u odgovarajuće zapečaćenoj ambalaži;

(e) otpaci se moraju prikupljati i u najkraćem mogućem roku odvoziti s radnog mjesta u odgovarajuće zapečaćenoj ambalaži s oznakama koje navode da sadržavaju azbest: ova mjera ne primjenjuje se na rudarske djelatnosti; s takvim se otpadom postupa u skladu s ***Direktivom 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća*.***

* Direktiva 2008/98/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva (SL L 312, 22.11.2008., str. 3.).”;

4. u članku 7. stavku 6. prvi podstavak zamjenjuje se sljedećim:

„Brojenje vlakana obavlja se s pomoću fazno kontrastnog mikroskopa u skladu s metodom koju je 1997. preporučila Svjetska zdravstvena organizacija (SZO)* ili***, kad god je to moguće,*** bilo kakvom drugom metodom koja daje jednakovrijedne ***ili bolje*** rezultate, ***kao što je metoda koja se temelji na elektronskoj mikroskopiji***.

* Utvrđivanje koncentracija vlakana u zraku. Preporučena metoda putem fazno kontrastne optičke mikroskopije (metoda membranske filtracije), SZO, Ženeva 1997. (ISBN 92 4 154496 1).”;

5. Članak 8. zamjenjuje se sljedećim:

„Članak 8.

Poslodavci osiguravaju da u osmosatnom vremenski ponderiranom prosjeku nijedan radnik nije izložen koncentraciji azbesta u zraku većoj od ***0,01*** vlakna na $cm^3$.”;

6. u članku 11. prvi podstavak zamjenjuje se sljedećim:

„Prije početka radova na rušenju ili održavanju, poslodavac poduzima sve potrebne mjere, prema potrebi prikupljanjem informacija od vlasnika prostora***, kao i iz drugih izvora informacija, uključujući relevantne registre***, za utvrđivanje jesu li prisutni materijali koji bi mogli sadržavati azbest.”;

7. u članku 19. stavak 2. zamjenjuje se sljedećim:

„Poslodavac mora voditi evidenciju ***informacija o radnicima*** koji obavljaju aktivnosti iz članka 3. stavka 1. ***U okviru tih informacija moraju se*** navesti vrsta i trajanje aktivnosti te stupanj izloženosti radnika. Liječnik i/ili tijelo odgovorno za zdravstveni nadzor ima pristup toj evidenciji. Svaki radnik ima pristup rezultatima iz evidencije koji se odnose na njega osobno. Radnici i/ili predstavnici imaju pristup anonimnim skupnim podacima iz evidencije. ”

*Članak 2.*

1. Države članice stavljaju na snagu zakone i druge propise koji su potrebni radi usklađivanja s ovom Direktivom najkasnije u roku od dvije godine od njezina stupanja na snagu. One Komisiji odmah dostavljaju tekst tih mjera.

   Kada države članice donose te mjere, one sadržavaju upućivanje na ovu Direktivu ili se na nju upućuje prilikom njihove službene objave. Države članice određuju načine tog upućivanja.

2. Države članice Komisiji dostavljaju tekst glavnih mjera nacionalnog prava koje donesu u području na koje se odnosi ova Direktiva.

*Članak 3.*

Ova Direktiva stupa na snagu dvadesetog dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.

*Članak 4.*

Ova je Direktiva upućena državama članicama.

Sastavljeno u Bruxellesu,

| | |
|---|---|
| *Za Europski parlament* | *Za Vijeće* |
| *Predsjednik* | *Predsjednik* |