

Brussel, 29 september 2022
(OR. en)

Interinstitutioneel dossier:
2022/0298(COD)

12863/22
ADD 3

SOC 521
EMPL 367
SAN 539
IA 146
CODEC 1391

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	29 september 2022
aan:	het secretariaat-generaal van de Raad
nr. Comdoc.:	SWD(2022) 312 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG bij het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2009/148/EG betreffende de bescherming van werknemers tegen de risico's van blootstelling aan asbest op het werk

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2022) 312 final.

Bijlage: SWD(2022) 312 final

Brussel, 28.9.2022
SWD(2022) 312 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

[\[...\]](#)

bij

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad
tot wijziging van Richtlijn 2009/148/EG betreffende de bescherming van werknemers
tegen de risico's van blootstelling aan asbest op het werk

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

A. Behoeftte aan actie

Waarom? Wat is het probleem?

Beroepskanker is de belangrijkste oorzaak van arbeidsgerelateerde sterfgevallen in de EU¹. Beroepskanker wordt voornamelijk veroorzaakt door blootstelling aan kankerverwekkende stoffen zoals asbest. Asbest is een zeer gevaarlijke kankerverwekkende stof en hoewel het [in de EU niet langer algemeen wordt gebruikt](#), is het nog steeds aanwezig in veel oudere gebouwen. Blootstelling aan asbest kan bijvoorbeeld leiden tot mesotheliom² en longkanker, waarbij tussen de blootstelling en de eerste ziektesymptomen tot wel 30 jaar kan liggen. Van alle vormen van kanker die in de lidstaten als beroepskanker worden erkend, houdt 78 % verband met asbest³.

Het risico van blootstelling doet zich vooral voor bij aanraking van asbest en bij de verspreiding van asbestvezels tijdens bouwwerkzaamheden (bijvoorbeeld bij renovaties en sloopwerkzaamheden). Het tempo waarin asbest wordt verwijderd, kan van land tot land verschillen, afhankelijk van de ouderdom van het gebouwenbestand en de uiteenlopende strategieën voor de aanpak van asbest, maar de toenemende noodzaak om de energie-efficiëntie te verhogen, leidt ertoe dat werknemers in alle lidstaten hier steeds vaker mee te maken krijgen. Deze noodzaak hangt samen met de in de Europese Green Deal uitgesproken ambitie van de EU om tegen 2050 het eerste klimaatneutrale continent te worden⁴. De blootstelling van werknemers aan asbest zal dus naar verwachting in alle EU-landen toenemen naarmate de renovatiegolfstrategie⁵ verder wordt uitgevoerd. Naar schatting worden 4,1 tot 7,3 miljoen werknemers blootgesteld aan asbest, van wie 97 % in de bouwsector werkt.

In de EU is de bescherming van werknemers tegen de risico's van blootstelling aan asbest geregeld bij Richtlijn 2009/148/EG (de richtlijn asbest op het werk). In de meest recente diepgaande evaluatie van de richtlijn asbest op het werk⁶ werd geconcludeerd dat de richtlijn asbest op het werk zeer relevant en doeltreffend blijft. In de studie ter ondersteuning van deze evaluatie⁷ werd geconcludeerd dat er bewijs is dat rechtvaardigt de grenswaarde voor beroepsmatige blootstelling te verlagen om de relevantie en doeltreffendheid van de richtlijn asbest op het werk te vergroten. Een herziening van de grenswaarde voor beroepsmatige blootstelling wordt ook ondersteund door de recentste beoordeling van de uitvoering van de EU-richtlijnen inzake veiligheid en gezondheid op het werk, die betrekking heeft op de

¹ Met een aandeel van 52 % is beroepskanker de eerste oorzaak van werkgerelateerde sterfgevallen in de EU, vóór hart- en vaatziekten (24 %), letsels (2 %) en alle andere oorzaken (22 %) (gegevens over 2017, dus met betrekking tot de EU en het Verenigd Koninkrijk (<https://visualisation.osha.europa.eu/osh-costs#!/>)).

² Mesotheliom is een vorm van kanker die zich ontwikkelt vanuit de dunne weefsellaag die veel van de inwendige organen bedekt (ook wel mesothel genoemd).

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_nl

⁵ Mededeling van de Commissie: Een renovatiegolf voor Europa — groenere gebouwen, meer banen, hogere levenskwaliteit (COM(2020) 662 final).

⁶ Evaluatie achteraf van de EU-richtlijnen inzake gezondheid en veiligheid op het werk in 2017 (SWD(2017) 10 final).

⁷ [Evaluation of the Practical Implementation of the EU Occupational Safety and Health \(OSH\) Directives in EU Member States](#).

periode 2013-2017⁸. In november 2021 was het tripartiete Raadgevend Comité voor veiligheid en gezondheid op de arbeidsplaats (ACSH) het er bovendien unaniem over eens dat de huidige grenswaarde voor beroepsmatige blootstelling moet worden verlaagd.

Indien op EU-niveau geen maatregelen worden genomen zullen zich, als alleen wordt gekeken naar beroepen waarin momenteel blootstelling aan asbest plaatsvindt, de komende 40 jaar naar schatting 884 gevallen van kanker die toe te schrijven zijn aan beroepsmatige blootstelling aan asbest⁹ in de EU voordoen. Ook wordt voorspeld dat in dezelfde periode 707 werknemers zullen sterven aan kanker die toe te schrijven is aan beroepsmatige blootstelling aan asbest. Deze geschatte kankergevallen zullen leiden tot gezondheidskosten tussen 228 en 438 miljoen EUR.

Aantal blootgestelde werknemers	Veroorzaakte gezondheidseffecten	Verwacht aantal gevallen (2021-2061)	Verwacht aantal sterfgevallen (2021-2061)	Geschatte gezondheidskosten (netto contante waarde)
4 100 000- 7 300 000	Longkanker Mesothelioom Keelkanker Eierstokkanker	884	707	228 miljoen EUR- 438 miljoen EUR

Wat is het doel van dit initiatief?

De belangrijkste algemene doelstelling van dit initiatief is het recht van werknemers op een hoog niveau van bescherming van hun gezondheid en veiligheid op het werk verder te versterken en dood of ziekte als gevolg van werkgerelateerde kanker te voorkomen.

Om deze algemene doelstelling te ondersteunen zal dit initiatief de volgende specifieke doelstellingen nastreven:

- de grenswaarde voor beroepsmatige blootstelling in het kader van de richtlijn asbest op het werk doeltreffender maken door deze actualiseren op basis van wetenschappelijke deskundigheid, en
- komen tot een meer uniforme en betere bescherming van werknemers in de hele EU tegen asbest.

Wat is de meerwaarde van maatregelen op EU-niveau?

De bijwerking van de richtlijn asbest op het werk om de recentste beschikbare wetenschappelijke gegevens in aanmerking te nemen, is een doeltreffende manier om ervoor te zorgen dat de preventieve maatregelen in alle lidstaten op die manier worden geactualiseerd.

⁸ Werkdocument van de diensten van de Commissie bij het strategisch EU-kader voor gezondheid en veiligheid op het werk 2021-2027 (SWD(2021) 148 final).

⁹ Met inbegrip van mesothelioom en long-, keel- en eierstokkanker.

Een herziening van de grenswaarde voor beroepsmatige blootstelling in het kader van de richtlijn asbest op het werk zal de verschillen tussen de lidstaten niet volledig wegnemen, maar zal wel leiden tot een betere harmonisatie van de grenswaarden in de hele EU. Daarom draagt een herziene EU-grenswaarde voor beroepsmatige blootstelling bij tot een meer geharmoniseerde en betere bescherming van werknemers en tot een gelijk speelveld voor bedrijven in de hele EU. Ondernemingen die in meerdere lidstaten actief willen zijn, kunnen verder profiteren van gestroomlijnde toepasselijke grenswaarden. Dit kan leiden tot besparingen, aangezien gemeenschappelijke oplossingen in alle faciliteiten kunnen worden toegepast in plaats van locatiespecifieke oplossingen te moeten ontwerpen om aan verschillende eisen inzake de grenswaarde voor beroepsmatige blootstelling te voldoen in meerdere lidstaten.

Maatregelen op EU-niveau zullen waarschijnlijk leiden tot eerlijkere voorwaarden voor werknemers en lagere kosten voor gezondheidszorg die bovendien eerlijker over de lidstaten worden verdeeld.

Herziening van de EU-grenswaarde voor beroepsmatige blootstelling zorgt ervoor dat de lidstaten geen eigen wetenschappelijke analyse hoeven uit te voeren, wat waarschijnlijk aanzienlijke besparingen op de administratieve kosten met zich meebrengt. De richtlijn asbest op het werk kan alleen worden gewijzigd door middel van maatregelen op EU-niveau.

B. Beleidsopties

Welke wetgevende en niet-wetgevende beleidsopties zijn overwogen? Heeft een bepaalde optie de voorkeur? Waarom?

Zowel herziening van de huidige richtsnoeren als vaststelling van specifieke maatregelen voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) zijn verworpen als opties omdat deze minder doeltreffend werden geacht om de doelstellingen van dit initiatief te verwezenlijken.

De keuze is gevallen op een herziening van de EU-grenswaarde voor beroepsmatige blootstelling in het kader van de richtlijn asbest op het werk als de meest geschikte aanpak. Bij de beoordeling van verschillende scenario's voor de grenswaarde voor beroepsmatige blootstelling is rekening gehouden met de wetenschappelijke beoordeling van het Comité risicobeoordeling van het Europees Agentschap voor chemische stoffen¹⁰, het advies van het tripartiete ACSH¹¹ en de grenswaarden voor beroepsmatige blootstelling zoals die nu in de lidstaten gelden. De wetenschappelijke evaluatie voorziet in een solide empirische onderbouwing, terwijl het advies van het ACSH, waarin ook rekening wordt gehouden met sociaal-economische en haalbaarheidskwesties, belangrijke informatie bevat voor de succesvolle uitvoering van de herziene grenswaarde voor beroepsmatige blootstelling.

¹⁰ [*Opinion on scientific evaluation of occupational exposure limits for Asbestos.*](#)

¹¹ [*ACSH, Opinion on an EU Binding Occupational Exposure Limit Value \(BOEL\) for Asbestos under the Asbestos at Work Directive 2009/148/EC \(Doc. 008-21\), vastgesteld op 24.11.2021.*](#)

Op basis van een grondige effectbeoordeling is een grenswaarde voor beroepsmatige blootstelling van 0,01 vezels/cm³ als voorkeursoptie geselecteerd omdat deze het beste scenario in termen van doeltreffendheid, efficiëntie en coherentie vertegenwoordigt.

De door werknemersorganisaties en in de resolutie van het Europees Parlement gevraagde herziening van andere bepalingen van de richtlijn asbest op het werk is overwogen, maar werd niet geselecteerd. De besprekingen met het tripartiete ACSH, de wetenschappelijke analyse en raadpleging van de sociale partners in de EU in twee fasen overeenkomstig artikel 154 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie waren gericht op de dringende actualisering van de grenswaarde voor beroepsmatige blootstelling in plaats van op een uitgebreidere herziening van de richtlijn asbest op het werk op basis van de bevindingen van de evaluatie achteraf van die richtlijn¹². Dit heeft geen invloed op het resultaat van toekomstige beoordelingen en mogelijke herzieningen van andere bepalingen van de richtlijn asbest op het werk. Niettemin moet worden opgemerkt dat de lidstaten verder kunnen gaan dan de minimumbepalingen van de richtlijn asbest op het werk en dat zij verantwoordelijk zijn voor de specifieke uitvoering en handhaving van de nationale bepalingen tot omzetting van die richtlijn. In voorkomend geval zullen de specifieke verzoeken van werknemersorganisaties en het Europees Parlement in specifieke richtsnoeren aan de orde worden gesteld. Die richtsnoeren zouden dan door de Commissie beschikbaar worden gesteld na de vaststelling van de herziene richtlijn asbest op het werk, ter ondersteuning van de uitvoering daarvan.

¹² SWD(2017) 10 final van 10.1.2017.

Wie steunt welke optie?

In het kader van de formele raadpleging van de sociale partners in twee fasen hebben zowel werkgeversorganisaties als vakbonden hun steun uitgesproken voor een verlaging van de grenswaarde voor beroepsmatige blootstelling in het kader van de richtlijn asbest op het werk.

De belangengroep werkgevers en de belangengroep van regeringsvertegenwoordigers van het ACSH steunen een grenswaarde voor beroepsmatige blootstelling van 0,01 vezels/cm³, terwijl de belangengroep werknemers de voorkeur geeft aan de vaststelling van een grenswaarde voor beroepsmatige blootstelling van 0,001 vezels/cm³.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Welke voordelen biedt de voorkeursoptie?

Dankzij dit initiatief zouden de komende 40 jaar 663 gevallen van kanker (longkanker, mesothelioom, keelkanker en eierstokkanker) kunnen worden voorkomen. Dit zal onder meer leiden tot minder lijden van werknemers en hun gezinnen en een langer, kwaliteitsvoller en productiever leven. Vanuit economisch perspectief bekeken, zouden deze gezondheidsvoordelen neerkomen op 166 tot 323 miljoen EUR.

Als asbestverwijdering veiliger wordt gemaakt, zal dit de sector aantrekkelijker maken. Een dergelijke verbetering van hun imago bij het publiek stelt bedrijven mogelijk in staat gemakkelijker personeel in dienst te nemen en te behouden, waardoor de wervingskosten dalen en de productiviteit van werknemers toeneemt.

Welke kosten brengt de voorkeursoptie met zich mee?

Maatregelen om de werkmethoden aan te passen aan de nieuwe grenswaarde voor beroepsmatige blootstelling zullen leiden tot hogere kosten voor bedrijven. Het gaat daarbij vooral om de kosten van aanvullende risicobeheersmaatregelen, kennisgeving, medisch toezicht, monitoring en opleiding. De gemiddelde kosten per bedrijf over de komende 40 jaar zouden echter minder dan 15 000 EUR bedragen. Deze kosten zullen waarschijnlijk grotendeels aan de klanten worden doorgerekend.

Wat zijn de gevolgen voor bedrijven, kmo's en micro-ondernemingen?

Kleine bedrijven, die goed zijn voor meer dan 99 % van de bedrijven die in alle sectoren met asbest werken, zullen waarschijnlijk meer dan andere door de verlaagde grenswaarde voor beroepsmatige blootstelling worden geraakt. De kosten kunnen een gering effect hebben (verhouding kosten/omzet tussen 2 en 4 %) in de sectoren reparatie van elektrisch materiaal, reparatie en onderhoud van schepen en boten, en onderhoud en reparatie van motorvoertuigen (d.w.z. 0,02 % van alle ondernemingen die werken met asbest). Met uitzondering van kmo's

in deze sectoren zal de grote meerderheid van de kmo's niet worden getroffen door noodzakelijke kostenstijgingen.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

Handhavingsautoriteiten kunnen te maken krijgen met extra administratieve kosten en kosten met betrekking tot de handhaving. Deze kosten zullen echter naar verwachting niet aanzienlijk zijn (ongeveer 390 000 EUR per land per jaar). De geselecteerde optie zou ook de financiële verliezen helpen beperken voor de socialezekerheids- en gezondheidszorgstelsels van de lidstaten doordat gezondheidsproblemen worden voorkomen. De geraamde baten voor overheidsinstanties (3,4 miljoen EUR over 40 jaar) zijn kleiner dan de gekwantificeerde kosten (ongeveer 421 miljoen EUR over 40 jaar).

Zijn er nog andere significante gevolgen?

De voorkeursoptie zal ook een positief effect op de grondrechten hebben, met name wat betreft artikel 2 (het recht op leven) en artikel 31 (rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden) van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Zij zal bovendien bijdragen tot de verwezenlijking van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen (SDG's) inzake goede gezondheid en welzijn ([SDG 3](#)) en waardig werk en economische groei ([SDG 8](#)). Zij zal naar verwachting ook een positief effect hebben op de SDG's op het gebied van industrie, innovatie en infrastructuur ([SDG 9](#)) en verantwoorde productie en consumptie ([SDG 12](#)).

D. Evaluatie

Wanneer wordt dit beleid geëvalueerd?

De doeltreffendheid van de voorgestelde herziening van de richtlijn asbest op het werk zal in het kader van de evaluatie, uit hoofde van artikel 17 bis van Richtlijn 89/391/EEG, van de richtlijnen inzake veiligheid en gezondheid op het werk worden beoordeeld.