

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

Ændring af direktiv 2009/148/EF om beskyttelse af arbejdstagere mod farerne ved under arbejdet at være udsat for asbest (asbestdirektivet) - sænkelse af grænseværdien.

21. oktober 2022

J.nr. 2022 - 7552

CAJ

KOM (2022) 489

Nyt notat

1. Resumé

Europa-Kommissionen har den 28. september 2022 offentliggjort forslag til ændring af Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2009/148/EF om beskyttelse af arbejdstagere mod farerne ved under arbejdet at være udsat for asbest (asbestdirektivet). Den danske sprogversion af forslaget er oversendt til Rådet den 3. oktober 2022.

Kommissionens hovedformål med initiativet er at styrke arbejdstagernes ret til et højt niveau af beskyttelse af deres sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen og at forebygge sygdom og død forårsaget af arbejdsrelateret kræft. Kommissionen foreslår at skærpe grænseværdien for erhvervsmæssig eksponering af asbest fra 0,1 fibre/cm³ til 0,01 fibre/cm³.

Den danske grænseværdi blev pr. 1. januar 2022 skærpet fra 0,1 fibre/cm³ til 0,003 fibre/cm³, og forslaget forventes derved ikke at ændre beskyttelsesniveauet i Danmark. Forslaget forventes ligeledes ikke at have statsfinansielle, erhvervs- eller samfundsøkonomiske konsekvenser i Danmark.

Forslaget vil nødvendiggøre enkelte mindre præciseringer i Arbejdstilsynets bekendtgørelse nr. 1792 af 18. december 2015 om asbest.

Regeringen hilser initiativet velkomment og støtter forslagets formål med at styrke arbejdstageres ret til et højt niveau af beskyttelse mod asbest på arbejdspladsen.

Regeringen støtter, at grænseværdien for erhvervsmæssig eksponering af asbest skærpes med henblik på at sikre en ensartet og bedre beskyttelse af arbejdstagere i hele EU mod eksponering for asbest.

Regeringen vil aktivt støtte, at grænseværdien skærpes yderligere end de 0,01 fibre/cm³, som Kommissionen har foreslået.

2. Baggrund

Forslaget skal bidrage til at sikre bedre beskyttelse af arbejdstagerne mod eksponering for asbest under arbejdet.

Asbestdirektivet indeholder bl.a. en grænseværdi for erhvervsmæssig eksponering af asbest på 0,1 fibre/cm³. Denne grænseværdi foreslår Kommissionen nu at skærpe til 0,01 fibre/cm³. Foruden skærpelsen af grænseværdien indeholder forslaget en række mindre præciseringer i asbestdirektivet, som ikke indebærer substantielle ændringer i direktivets bestemmelser.

Den danske grænseværdi blev pr. 1. januar 2022 skærpet fra 0,1 fibre/cm³ til 0,003 fibre/cm³.

Udgangspunktet for den foreslåede lavere grænseværdi er bl.a., at den videnskabelige og teknologiske udvikling har gjort det muligt at øge beskyttelsen i forhold til arbejdstageres udsættelse for asbest på arbejdspladsen. Den nuværende grænseværdi på 0,1 fibre/cm³ blev fastsat i 2003.

Det er ikke muligt at fastsætte en nedre grænse for, hvornår asbest ikke længere er skadeligt¹. Bl.a. på den baggrund gælder det i henhold til det eksisterende asbestdirektiv, at eksponeringen for alle aktiviteter, hvor arbejdstagere kan udsættes for støv fra asbest eller asbestholdige materialer, skal reduceres til et minimum og under alle omstændigheder under den fastsatte grænseværdi for erhvervsmæssig eksponering. Det er bl.a. også grunden til, at der, ud over en lav grænseværdi, findes skrappe krav til beskyttelsesforanstaltninger i arbejdet med asbest.

Siden 2005 har asbest været forbudt at importere, producere og anvende mv. i EU. Asbest findes dog fortsat i mange bygninger, selv om det ikke længere anvendes generelt i EU. Risikoen for eksponering er hovedsagelig forbundet med håndtering af asbest og spredning af asbestfibre under bygge- og anlægsarbejder, f.eks. i forbindelse med renovering og nedrivning.

Ifølge Kommissionens konsekvensanalyse er arbejdsrelateret kræft den primære årsag til arbejdsrelaterede dødsfald i EU, hvilket især hænger sammen med eksponering for kræftfremkaldende stoffer såsom asbest.

Ifølge Kommissionens konsekvensanalyse forventes forslaget at betyde, at 663 tilfælde af kræft (bl.a. lungekræft og lungehindekræft) vil kunne undgås i løbet af de næste 40 år. Samtidig forventer kommissionen, at forslaget vil resultere i øgede omkostninger for virksomheder til at tilpasse arbejdspraksis til overholdelse af den skærpede grænseværdi. Gennemsnitlige omkostninger pr. virksomhed over de næste 40 år vil dog ifølge analysen være lavere end 15 000 EUR, og vil i vid udstrækning sandsynligvis blive dækket af kunderne.

Kommissionens forslag er fremsat med hjemmel i artikel 153 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) lige som det gældende asbestdirektiv. Artikel 153 har til formål at give EU beføjelse til at støtte og supplere medlemssta-

¹ Asbest er et "non-threshold carcinogen". Det vil sige, at det er sundhedsskadeligt at blive udsat for selv den mindste smule asbest, og at det ikke er muligt at fastsætte en nedre grænse for, hvornår asbest ikke længere er skadeligt.

ternes aktiviteter med hensyn til forbedringer, især dem, der vedrører arbejdsmiljøet for at beskytte arbejdstagernes sundhed og sikkerhed, og ved direktiver vedtage minimumskrav til gradvis gennemførelse under hensyntagen til de betingelser og tekniske regler, der gælder i hver af medlemsstaterne. Medlemsstaterne kan indføre strengere beskyttelsesforanstaltninger, herunder en lavere grænseværdi end EU's grænseværdi for asbest i arbejdsmiljøet.

Forslaget skal vedtages af Europa-Parlamentet og Rådet ved den almindelige lovgivningsprocedure.

3. Formål og indhold

Kommissionens forslag har til formål at øge beskyttelse af arbejdstagerne mod erhvervsmæssig eksponering af asbest og dermed mindske risikoen for kræft.

Desuden er formålet at opnå en mere ensartet og bedre beskyttelse af arbejdstagere i hele EU mod risici forårsaget af eksponering af asbest på baggrund af den eksisterende videnskabelige ekspertise. Direktivet fastsætter minimumskrav til beskyttelse af arbejdstagerne på EU-plan, mens medlemsstaterne kan fastsætte strengere bestemmelser nationalt.

Kommissionen foreslår ændring af EU's grænseværdi for asbest, så værdien skærpes 10 gange, fra 0,1 fibre/cm³ til 0,01 fibre/cm³. Grænseværdien vil uændret gælde som tidsvægtet gennemsnit over en 8-timers arbejdsdag.

For så vidt angår målemetoder til kontrol af overholdelse af grænseværdien foreslår Kommissionen, at det i direktivet præciseres, at der kan anvendes nyere målemetoder – den såkaldte elektronmikroskopi (EM) metode til bestemmelse af niveauet for asbeststøv, der giver sammenlignelige eller bedre resultater end den ældre målemetode fasekontrast mikroskopi (PCM).

De nyere målemetoder er mere følsomme, og kan dermed måle ned til et lavere indhold af asbest end den ældre målemetode, som med forslaget fortsat vil kunne anvendes. I dag anvendes der i medlemsstaterne både EM og PCM som målemetode til kontrol af grænseværdi. Ved en grænseværdi, der er lavere end den foreslåede EU-grænseværdi, kan kontrol af grænseværdien kun foretages ved hjælp af EM-metoden.

Det præciseres endvidere i forslaget, at det tilføjes til gældende krav om at reducere asbesteksponeringen til et minimum under grænseværdien, at eksponeringen under alle omstændigheder skal reduceres til et så lavt niveau, som det er teknisk muligt.

Desuden præciseres det i forslaget, at det specifikt nævnes, at der før et nedrivnings- eller vedligeholdelsesarbejde, foruden information fra ejere af bygningen, kan indhentes oplysninger fra relevante registre eller andre informationskilder for at identificere materialer, der kan indeholde asbest.

Derudover er der forslag om mindre sproglige justeringer.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet om det fremlagte direktivforslag.

Europa-Parlamentets plenarforsamling vedtog den 20. oktober 2021 en egen-initiativbetænkning fra Udvalget om Beskæftigelse og Sociale Anliggender (EMPL) med henstillinger til Kommissionen om beskyttelse af arbejdstagere mod asbest (A9-0275/2021). Blandt flere andre forslag indeholder betænkningen forslag om en ajourføring af EU's grænseværdi for erhvervsmæssig påvirkning for asbest, som parlamentet ikke finder, beskytter tilstrækkeligt. På den baggrund opfordrer Europa-Parlamentet i sin betænkning til, at grænseværdien fastsættes til 0,001 fibre/cm³ frem for den nuværende grænseværdi på 0,1 fiber/cm³.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen konstaterer, at den videnskabelige viden om asbest har udviklet sig siden den seneste revision af asbestdirektivet i 2003. For at sikre, at foranstaltningerne til beskyttelse af arbejdstagere mod eksponering for asbest er så effektive som muligt på tværs af EU, finder Kommissionen, at direktivet skal holdes ajour med denne viden.

Kommissionen fremhæver, at enkelte medlemsstater, herunder Danmark, har skærpet deres grænseværdier for asbest til under den grænseværdi, der er fastsat i EU-lovgivningen. En revideret EU-grænseværdi fremmer ifølge Kommissionen en bedre og mere harmoniseret beskyttelse af arbejdstagere og ens vilkår for virksomheder i hele EU. Det fremhæves desuden, at et mere ensartet beskyttelsesniveau kan have positiv indvirkning på virksomhedernes mulighed for at agere på tværs af landene.

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering af, at nærhedsprincippet er overholdt.

6. Gældende dansk ret

Grænseværdi for asbest

Den danske grænseværdi for asbest i arbejdsmiljøet blev d. 1. januar 2022 skærpet fra 0,1 til 0,003 fiber/cm³. Grænseværdien er fastsat i bekendtgørelse om grænseværdier for stoffer og materialer (grænseværdibekendtgørelsen).

Bekendtgørelse om asbest (asbestbekendtgørelse) fastsætter i overensstemmelse med det gældende asbestdirektiv, at måling til kontrol af grænseværdien skal ske ved hjælp af fasekontrast mikroskopi (PCM) i overensstemmelse med den metode, som WHO anbefalede i 1997, eller efter en anden metode (fx EM-metoden), der giver tilsvarende resultater. I Danmark betyder grænseværdien på 0,003 fibre/cm³, at kontrol af grænseværdien kun foretages ved hjælp af EM-metoden.

Grænseværdiers samspil med den øvrige lovgivning

Fastsatte grænseværdier for stoffer og materialer i arbejdsmiljøluften som fx for asbest supplerer arbejdsmiljølovens øvrige bestemmelser om arbejde med kemiske stoffer og materialer, herunder den øvrige regulering af arbejde med asbest, jf. det følgende afsnit. Arbejdsgiveren har derfor pligt til at sikre, at både grænseværdien

og de øvrige regler overholdes. Det er generelt sådan, at når den øvrige lovgivning er overholdt, forventes grænseværdien også at være overholdt.

Regler om arbejde med asbest

Fremstilling, anvendelse og markedsføring af asbest og asbestholdigt materiale er forbudt ifølge EU's REACH-forordning. Andet arbejde med asbest eller asbestholdigt materiale (asbestarbejde), herunder nedrivning, er kun tilladt, når arbejdsmiljølovgivningens skrappe krav til arbejdet overholdes. Det er et grundlæggende krav, at virksomheden skal planlægge og tilrettelægge arbejdet, så det kan udføres fuldt forsvarligt, så grænseværdien overholdes, og unødigt påvirkning undgås ved at eksponeringen reduceres til et så lavt niveau, som det er teknisk muligt.

Ifølge asbestbekendtgørelsen skal der forud for nedrivning eller vedligeholdelse mv. af bygninger, hvor der kan være mistanke om asbest, foretages en såkaldt forundersøgelse for at afdække, om der forekommer asbestholdige materialer. I denne undersøgelse kan der, foruden information fra ejere af bygningen, indhentes oplysninger fra relevante registre eller andre informationskilder for at identificere materialer, der kan indeholde asbest. Hvis der forekommer asbest, skal asbestbekendtgørelsens regler følges, herunder regler om at anvende de rette beskyttelsesforanstaltninger. Det meste asbestarbejde skal anmeldes til Arbejdstilsynet, før det påbegyndes, og ved nedrivningsarbejde skal der udarbejdes en skriftlig arbejdsplan. De ansatte skal, hvis de er beskæftiget med indvendig nedrivning, have gennemgået en arbejdsmiljøfaglig asbestuddannelse.

Arbejdsområder skal som minimum være afgrænset og skiltet, og hvis der ved nedrivning forekommer asbeststøv i væsentlig omfang, skal området afskærmes fra omgivelserne ved hjælp af et støvtæt telt eller lignende. Dertil skal der anvendes støvsvage arbejdsmetoder. Hvis det ikke kan hindres, at der sker udvikling af asbeststøv, skal forureningen så vidt muligt fjernes med procesudsug, og der skal anvendes egnede personlige værnemidler. Derudover skal der i umiddelbar nærhed af arbejdsområdet være håndvask, baderum og to omklædningsrum, et til personlige værnemidler og et til dagligt tøj. Asbestaffald skal opbevares og bortskaffes i egnet, lukket emballage.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget vil nødvendiggøre enkelte mindre præciseringer i Arbejdstilsynets bekendtgørelse nr. 1792 af 18. december 2015 om asbest, bl.a. i form af en præcisering af metode til måling af asbest. Præciseringerne indebærer ikke substantielle ændringer og vil ikke have betydning for den praktiske efterlevelse af regler på asbestområdet i Danmark.

Forslaget forventes ikke at ændre beskyttelsesniveauet i Danmark.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Forslaget forventes ikke at medføre økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet, da der i Danmark er indført en asbestgrænseværdi, der er lavere end den foreslåede grænseværdi. Desuden gælder der i Danmark et generelt krav

om at undgå unødigt påvirkning fra stoffer og materialer. Det indebærer, at eksponeringen allerede i dag under alle omstændigheder skal reduceres til et så lavt niveau, som det er teknisk muligt. Derudover fremgår det af asbestbekendtgørelsen, at asbestarbejde skal tilrettelægges og udføres på en sådan måde, at det i videst muligt omfang sikres, at personer på arbejdspladsen og i omgivelserne ikke udsættes for eller kan blive udsat for asbeststøv.

8. Høring

Forslaget har været i høring i EU-Specialudvalget for Arbejdsmarkedet og Sociale Forhold.

Der er modtaget høringssvar fra Søfartsstyrelsen, Dansk Arbejdsgiverforening (DA), Ledernes Hovedorganisation (Lederne), 3F samt et fælles høringssvar fra Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH) og Akademikerne (AC).

Søfartsstyrelsen har ikke bemærkninger til forslaget. Søfartsstyrelsen pointerer, at arbejdsmiljøreglerne til søs på dette område læner sig meget op mod arbejdsmiljøreglerne på land. Forslaget vil derfor ikke have særlige konsekvenser for søfarten og fiskeriet, men vil dog stadig medføre enkelte mindre præciseringer i Søfartsstyrelsens bekendtgørelse om *Meddelelser fra Søfartsstyrelsen A, teknisk forskrift om arbejdsmiljø i skibe*.

FH og AC tilslutter sig vigtigheden af at sænke grænseværdien for erhvervmæssig eksponering af asbest, men finder det stærkt bekymrende, at man ikke er gået videre i den henseende, og henviser til, at Europa-Parlamentet i sin betænkning (A9-0275/2021) har argumenteret for en sænkelse af grænseværdien til 0,001 fibre/cm³.

FH og AC henviser til, at det ikke er muligt at identificere en eksponeringstærskel, under hvilken eksponering for asbest ikke indebærer en kræftisiko, og at det derfor er overraskende, at Kommissionen ikke har fulgt Europa-Parlamentets forslag om en grænseværdi på 0,001 fibre/cm³. Hertil påpeger FH og AC, at regeringen bør henlede opmærksomheden på, at flere lande har lavere grænseværdier, end den som Kommissionen foreslår, herunder Danmark, og at der med den foreslåede grænseværdi på 0,01 fibre/cm³ vil blive tale om en u hensigtsmæssig konkurrencefordel for lande, som vælger at implementere EU's foreslåede nye grænseværdi og ikke nedsætte grænseværdien yderligere.

FH og Akademikerne bemærker i forlængelse heraf, at regeringen bør arbejde for, at den europæiske grænseværdi sænkes til den laveste grænseværdi, der allerede er implementeret blandt medlemsstaterne.

FH og AC påpeger desuden, at Kommissionen med sit ændringsforslag kun fokuserer på grænseværdien for asbest, og ikke adresserer en række øvrige punkter, hvor direktiv 2009/148/EF også med fordel kunne opdateres, som også Europa-Parlamentet har fremhævet i sin betænkning (A9-0275/2021). FH og AC påpeger, at det fx gælder "...direktivets artikel 3, hvori undtagelserne i stk. 3, herunder skellen mellem letsmuldrende og ikke-letsmuldrende asbestmateriale, kan medføre stor risiko for arbejdstagerne, samt direktivets artikel 14, hvor uddannelseskravene til arbejdstagere, der arbejder med asbest, bør løftes."

FH og AC opfordrer regeringen til at arbejde for en bredere åbning af direktivets bestemmelser for at sikre den bedst mulige beskyttelse for alle europæiske arbejdstagere.

DA er enig med Kommissionen i, at der er grundlag for at styrke indsatsen mod asbest på EU-niveau.

DA og Lederne tilslutter sig Kommissionens forslag til grænseværdi, og påpeger, at den lægger sig op ad anbefalingen om en grænseværdi på 0,01 fibre/cm³ fra Det Rådgivende Udvalg. DA henviser desuden til, at de to interessegrupper, der har anbefalet 0,01 fibre/cm³, er Government Interest Group og Employers Interest Group.

DA og Lederne påpeger, at en bindende grænseværdi skal kunne efterleves i praksis i alle EU-lande, og at det står de enkelte medlemsstater frit for at indføre skærpede nationale grænseværdier

DA henviser til, at asbest slet ikke må anvendes eller genbruges i EU - i nogen former - og pointerer, at EU-grænseværdi på 0,01 fibre/cm³, som foreslået af Kommissionen, er fuldt ud beskyttende – bl.a. med henvisning til, at der i asbestdirektivet, i tillæg til grænseværdien, er en hel række yderligere forebyggelsesforanstaltninger i kraft.

Lederne pointerer ligeliges, at en EU-grænseværdi på 0,01 fibre/cm³, som foreslået af Kommissionen, er fuldt ud beskyttende, da asbest ikke må anvendes i EU, og at der i asbestdirektivet er en hel række yderligere forebyggelsesforanstaltninger.

DA og Lederne henviser desuden til, at EU-parlamentet har udtrykt ønske om en grænseværdi, der er 10 gange lavere (0,001 fibre/cm³), på baggrund af anbefalingen fra den Internationale Kommission om Sundhed på Arbejdspladsen (ICOP) samt at de er opmærksomme på, at asbest stadig udvindes og anvendes i mange lande uden for EU. DA og Lederne pointerer i forlængelse heraf, at det nødvendigt at være opmærksom på, at ICOP's anbefaling af den "ekstraordinært lave grænseværdi", sigter på beskyttelse ved daglig 8-timers asbestudsættelse i et helt arbejdsliv.

DA og Lederne har begge påpeget, at Kommissionens forslag til ændring af artikel 6 bør justeres.

Følgende fremgår af Kommissionens ændringerforslag: *"the exposure of workers to dust arising from asbestos or materials containing asbestos at the place of work shall be reduced to a minimum and in any case **to as low a level as is technically possible** below the limit value laid down in Article 8"*,

DA og Lederne giver udtryk for, at "technically possible" i praksis vil betyde, at der ikke er nogle nedre grænse for, hvornår man har "gjort nok", da man altid teknisk kan gøre mere. De foreslår, at udtrykket "technically possible" erstattes af "practically feasible" eller noget lignende, der giver en pligt til at nedbringe forekomsten af asbest støv til et niveau, der er muligt at gennemføre i praksis.

3F tilslutter sig bestræbelserne for at opnå en asbestfri fremtid og vigtigheden af at sænke grænseværdien for erhvervsmæssig eksponering af asbest og finder samtidig, at forslaget fra Kommissionen er for lempeligt.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Medlemsstaternes formelle positioner holdninger til det fremsatte forslag kendes endnu ikke. Det forventes, at et stort flertal af medlemslandene vil støtte op om at sænke grænseværdien, som foreslået af Kommissionen. Hertil forventes det, at en mindre gruppe lande vil efterspørge en grænseværdi, der er lavere end grænseværdien foreslået af Kommissionen.

På baggrund af foreløbige tilkendegivelser er det også vurderingen, at en gruppe lande vil være tilbageholdende med at støtte en yderligere skærpelse af grænseværdien end den foreslået af Kommissionen. Det forventes ligeledes, at medlemslande, der ikke anvender EM-metoden til kontrol af grænseværdier, vil være kritiske ift. at sænke grænseværdien yderligere end niveauet foreslået af Kommissionen, da det vil indebære omkostninger at omstille sig til at anvende EM-metoden.

På baggrund af foreløbige tilkendegivelser forventes det, at niveauet for grænseværdien og målemetoder vil blive genstand for drøftelser i Rådet.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen hilser initiativet velkomment, og støtter forslagets formål med at styrke arbejdstageres ret til et højt niveau af beskyttelse mod asbest på arbejdspladsen. Det er en vigtig prioritet for den danske regering at sikre et sundt og sikkert arbejdsmiljø. Det gælder i særdeleshed også, når det kommer til indsatsen mod udsættelse for asbest, som det i foråret blev aftalt at styrke i aftalen om initiativer på asbestområdet med tilslutning fra et bredt flertal af Folketingets partier (S, V, SF, RV, EL, KF, DF, NB, LA, FG, ALT og KD).

Regeringen støtter op om, at der arbejdes efter enighed om en skærpelse af grænseværdien ved en hurtig proces, og at Kommissionen efterfølgende vil lave en opdateret guideline til at hjælpe medlemslande med implementering af alle direktivets bestemmelser.

Regeringen støtter, at grænseværdien for erhvervsmæssig eksponering af asbest skræpes. En lavere grænseværdi i EU vil være med til at sikre en ensartet og bedre beskyttelse af arbejdstagere i hele EU mod risici forårsaget af eksponering for asbest, herunder sygdom og død forårsaget af arbejdsrelateret kræft. En fælleseuropæisk grænseværdi vil samtidig være med til at sikre mere ens konkurrencevilkår i EU.

Regeringen vil aktivt støtte, at grænseværdien sænkes yderligere end de 0,01 fibre/cm³, som Kommissionen har foreslået.

Regeringen støtter desuden op om, at reglerne på asbestområdet opdateres, herunder på baggrund af eksisterende videnskabelig og teknologisk viden og ekspertise.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.