

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Praca z azbestem w ramach termomodernizacji”**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2019/C 240/04)

Sprawozdawca: **Aurel Laurențiu PLOSCEANU**Współsprawozdawca: **Enrico GIBELLIERI**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	12.7.2018
Podstawa prawna	Artykuł 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI)
Data przyjęcia przez komisję CCMI	26.3.2019
Data przyjęcia na sesji plenarnej	15.5.2019
Sesja plenarna nr	543
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	199/4/1

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje ambitny przegląd dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, zarazem uznaje jednak poważne zagrożenie stwarzane przez azbest, który jest dziś w Europie głównym źródłem nowotworów pochodzenia zawodowego. EKES uważa, że aby osiągnąć ambitne cele dotyczące odnowienia europejskich zasobów budowlanych – z myślą o stworzeniu zdrowych i energooszczędnych domów i miejsc pracy – konieczne jest osiągnięcie synergii w zakresie usuwania szkodliwych substancji w trakcie termomodernizacji, aby nie pozostawić tego obciążenia kolejnym pokoleniom.

1.2. Komisja Europejska musi podjąć działania w następstwie rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie azbestozależnych chorób zawodowych i perspektyw całkowitego wyeliminowania wciąż obecnego azbestu (2012/2065(INI)) oraz opinii z inicjatywy własnej EKES-u w sprawie „UE bez azbestu”, a także uwzględnić ich propozycje.

1.3. Komisja Europejska powinna nawiązać współpracę z Międzynarodową Organizacją Pracy (MOP) i Światową Organizacją Zdrowia (WHO), korzystając z wcześniejszych programów MOP/WHO. Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy oraz Komisja powinny wspólnie wspierać takie działania w UE.

1.4. Komisja Europejska powinna aktywnie promować podejście do projektowania budynków i materiałów budowlanych oparte na całym cyklu życia, aby zapewniać możliwość ich recyklingu i ponownego wykorzystania oraz realizację unijnego celu stworzenia gospodarki o obiegu zamkniętym.

1.5. Ponadto Komisja powinna uznać usuwanie szkodliwych substancji za priorytet przy opracowywaniu narzędzi uzupełniających, takich jak cyfrowy dziennik budowy oraz paszport renowacji budynków, z myślą o informowaniu konsumentów o możliwościach renowacji budynków i wspieraniu wdrażania dostosowanych do indywidualnych potrzeb planów renowacji opartych na audytach przeprowadzanych przez specjalistów. W ramach tych działań można by wprowadzić dodatkowe narzędzia uzupełniające na poziomie UE w celu rejestracji szkodliwych substancji w publicznie dostępnych budynkach z myślą o ochronie konsumentów.

1.6. Komisja Europejska i państwa członkowskie dokonają przeglądu transpozycji do prawa krajowego dyrektywy w sprawie ochrony pracowników przed ryzykiem związanym z narażeniem na działanie azbestu w miejscu pracy (dyrektywa 2009/148/WE) z perspektywy różnych grup ryzyka, aby poprawić ochronę wszystkich pracowników narażonych na kontakt z azbestem. Komisja Europejska i państwa członkowskie powinny współpracować w celu skutecznego wykorzystania unijnych funduszy strukturalnych i inwestycyjnych do usuwania azbestu.

1.7. Termomodernizacja znajduje się na styku wielu obszarów prawa europejskiego. Należy dokonać analizy unijnego i krajowego prawodawstwa, aby zapewnić spójność polityki przy postępowaniu z substancjami szkodliwymi. Obejmuje to prawodawstwo w zakresie odpadów i zapewnienie wystarczającej liczby składowisk do przetwarzania odpadów azbestowych.

1.8. Państwa członkowskie powinny tworzyć rejestry i uwzględniać substancje szkodliwe jako zasadniczy element wszystkich istniejących i nowo tworzonych paszportów renowacji budynków.

1.9. Zasadnicze znaczenie ma to, aby państwa członkowskie nakreśliły własne długofalowe strategie renowacji, mając na uwadze zagrożenia nieodłącznie związane z azbestem i innymi substancjami szkodliwymi.

1.10. Państwa członkowskie muszą także zadbać o jasne określenie kryteriów udzielania wsparcia finansowego na rzecz termomodernizacji, np. w formie ulg podatkowych lub dotacji, by umożliwić właścicielom mieszkań całkowite usunięcie szkodliwych substancji w ramach renowacji.

1.11. Państwa członkowskie muszą wspierać partnerów społecznych w dostosowywaniu szkoleń, kwalifikacji i profili zawodowych do przyszłych potrzeb. Należy tego dokonać, aby zwiększyć atrakcyjność tego sektora dla młodych pracowników i kobiet.

1.12. Należy w pełni uznawać i wspierać szczególną rolę i odpowiedzialność partnerów społecznych w zwalczaniu zagrożeń i ochronie pracowników. W działaniach tych powinien także uczestniczyć określony przekrój zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, ponieważ azbest wpływa na życie zawodowe, zdrowie, ochronę konsumentów i środowisko naturalne. Dotyczy to szczególnie sytuacji uznawania ofiar chorób związanych z azbestem i wypłacania im odszkodowań.

1.13. Państwa członkowskie mogą pomóc w ocenie i promowaniu dobrych praktyk i nowych technologii, aby chronić zdrowie i bezpieczeństwo pracowników i mieszkańców budynków.

1.14. Zważywszy na ogromne znaczenie tej kwestii, EKES przedstawi niniejszą opinię na konferencji organizowanej wspólnie z Parlamentem Europejskim, Europejskim Komitetem Regionów i Komisją Europejską.

2. Uwagi ogólne

2.1. Zmieniona dyrektywa w sprawie charakterystyki energetycznej budynków będzie miała znaczący wpływ na działalność gospodarczą w sektorze budowlanym poprzez zwiększenie średniego rocznego wskaźnika renowacji. Jedną z najistotniejszych zmian w zmienionej dyrektywie w sprawie charakterystyki energetycznej budynków jest poziom jej ambicji, ponieważ zakłada się, że średni roczny wskaźnik renowacji powinien wzrosnąć z 1 % do 3 %. Będzie to miało pozytywny wpływ na zatrudnienie i stworzy możliwość promowania nowych i dodatkowych umiejętności i kwalifikacji w celu zapewnienia trwałego zatrudnienia o wysokiej jakości oraz konkurencyjności sektora.

2.2. Decydenci i zainteresowane podmioty muszą mieć świadomość potencjalnych zagrożeń dla zdrowia związanych z renowacją europejskich zasobów budowlanych, wynikających zwłaszcza z narażenia na szkodliwe substancje, takie jak azbest. Narażeni są właściciele mieszkań, mieszkańcy i personel zatrudniony wewnątrz budynków. Zmieniona dyrektywa w sprawie charakterystyki energetycznej budynków kładzie nacisk na kwestie zdrowotne, w szczególności motyw 14 dyrektywy zmieniającej (UE) 2018/844 stanowi, że „państwa członkowskie powinny wspierać te modernizacje poprawiające charakterystykę energetyczną istniejących budynków, które przyczyniają się do tworzenia zdrowego środowiska w pomieszczeniach, w tym przez usuwanie azbestu i innych szkodliwych substancji, zapobieganie usuwaniu w sposób nielegalny substancji szkodliwych oraz ułatwianie przestrzegania obowiązujących aktów ustawodawczych, np. dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/148/WE (1) i (UE) 2016/2284 (2)”.

2.3. Istotnie, wiele budynków, które potrzebują ulepszeń pod względem charakterystyki energetycznej, powstało jeszcze przed wprowadzeniem zakazu stosowania azbestu. Według szacunków obecnie ok. 35 % budynków w UE ma ponad 50 lat, a prawie 75 % zasobów budowlanych jest nieefektywnych energetycznie, co oznacza, że znaczna część budynków w Europie kwalifikuje się do remontu przed 2050 r. W związku z tym konieczne będzie bezpieczne usunięcie dużych ilości azbestu.

2.4. Zgodnie z art. 2a ust. 2 zmienionej dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, państwa członkowskie muszą w swoich długoterminowych strategiach renowacji ustalić plan działania zawierający działania określające sposób przekształcenia ich zasobów budowlanych do 2050 r. Z uwagi na znaczny odsetek budynków w Europie zawierających azbest, państwa członkowskie powinny opracować długoterminowe krajowe strategie renowacji z myślą o zminimalizowaniu zagrożenia dla zdrowia pracowników, mieszkańców i ogółu społeczeństwa.

2.5. Termomodernizacja istniejących budynków wymaga specjalistycznej wiedzy i umiejętności ze strony pracowników. Potrzeby te zostały wyszczególnione w ramach projektu „Kształcenie i szkolenie zawodowe na rzecz budownictwa niskoemisyjnego”(VET4LEC) realizowanego przez europejskich sektorowych partnerów społecznych reprezentujących przemysł budowlany. Ważne jest, aby przedstawiciele wszystkich zawodów mający zawodowy lub przypadkowy kontakt z azbestem dysponowali odpowiednimi kwalifikacjami.

2.6. Azbest pozostaje główną przyczyną zachorowań na nowotwory pochodzenia zawodowego w UE. Według Międzynarodowej Komisji ds. Ochrony Zdrowia Pracowników (ICOH) każdego roku azbest jest przyczyną ok. 88 tys. zgonów w Europie i odpowiada za 55–85 % przypadków nowotworów płuc pochodzenia zawodowego. Ten współczynnik umieralności będzie nadal rósł do przełomu lat 20. i 30. XXI wieku. Nawet praca z azbestem związanym może powodować znaczne uwalnianie szkodliwych włókien azbestowych.

2.7. Określona w dyrektywie w sprawie charakterystyki energetycznej budynków struktura zarządzania na poziomie krajowym musi odpowiadać obecnym i przyszłym wyzwaniom. Art. 2a ust. 5 dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków stanowi, że aby wspierać rozwój swojej długoterminowej strategii renowacji, każde państwo członkowskie przeprowadza konsultacje społeczne. Państwa członkowskie określają procedurę konsultacji w sposób sprzyjający włączeniu społecznemu, angażując jednocześnie odpowiednie podmioty publiczne i prywatne w bardziej efektywny sposób na podstawie szerokich konsultacji i rzeczywistego uczestnictwa.

3. Uwagi dotyczące instytucji UE

3.1. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie azbestozależnych chorób zawodowych i perspektyw całkowitego wyeliminowania wciąż obecnego azbestu (2012/2065(INI)), w której m.in. wezwał Komisję do przyjęcia całościowego podejścia do termomodernizacji i usuwania azbestu. Podobne zalecenia zostały zawarte w opinii z inicjatywy własnej EKES-u „UE bez azbestu”. Komisja Europejska podjęła pewne działania następcze w odniesieniu do proponowanych środków, ale powinna zrobić więcej, aby przyspieszyć swoje wysiłki.

3.2. Z uwagi na to, że produkty zawierające azbest były stosowane niemal w każdej części budynków wybudowanych przed wprowadzeniem zakazu jego stosowania, każda renowacja wiąże się z potencjalnym ryzykiem uwalniania włókien azbestowych. Potencjalne narażenie pracowników musi podlegać kontroli, a Komisja Europejska musi rozpocząć ocenę obecnej wartości dopuszczalnej ilości włókien azbestowych w miejscu pracy wynoszącej 100 tys. włókien/m³ (dyrektywa 2009/148/WE), aby ustalić, czy gwarantuje ona pracownikom wystarczające bezpieczeństwo. Międzynarodowa Komisja ds. Ochrony Zdrowia Pracowników (ICOH) zaleca obniżenie wartości dopuszczalnych do 1 tys. włókien/m³.

3.3. Obecne modele rejestracji azbestu i innych substancji szkodliwych w państwach członkowskich zasadniczo nie są adekwatne do potrzeb. Choć wiele państw członkowskich lub regionów dysponuje rejestrami substancji szkodliwych, często są one niepełne, niedostępne do wiadomości publicznej i zazwyczaj nieaktualizowane. W niektórych państwach członkowskich nie istnieją w ogóle. Znamienny wyjątek stanowi Polska, która przyjęła ambitny program usuwania azbestu wspierany ze środków publicznych, a jego realizację ułatwia publicznie dostępna baza azbestowa.

3.4. Nowoczesny rejestr substancji szkodliwych w budynkach powinien obejmować: szczegółowe dla danego budynku wskazanie miejsca i ilości substancji szkodliwych, diagnozę potencjalnych zagrożeń i harmonogram usuwania, gromadzenie danych na szczeblu centralnym przez organy publiczne w celach statystycznych i informacyjnych na potrzeby tworzenia strategii usuwania i zachęt finansowych oraz publiczną dostępność informacji istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa i zdrowia dla organów publicznych, mieszkańców, wykonawców i pracowników.

3.5. Procedury uznawania i wypłaty odszkodowań na rzecz ofiar narażenia na kontakt z azbestem wymagają poprawy, należy też ułatwić dostęp do niezbędnych informacji, aby zapewnić ofiarom możliwość zabrania głosu oraz pomoc prawną, finansową i osobistą. Należy wspierać stowarzyszenia ofiar azbestu. Mogłoby to zmniejszyć obciążenia ponoszone przez nie osobiście podczas procedur uznawania, co zawsze potęguje cierpienia związane z chorobą.

3.6. W ramach struktury zarządzania dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków należy wyznaczyć na każdym poziomie precyzyjne cele na podstawie identyfikacji głównych problemów i oceny postępów. Powinny zostać opracowane europejskie instrumenty wspierające wdrażanie krajowych długoterminowych strategii renowacji w postaci wytycznych i wskaźników, poziomów odniesienia, dzielenia się najlepszymi praktykami i wzajemnych ocen.

4. Uwagi dotyczące wdrażania dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków na szczeblu krajowym

4.1. Zmieniona dyrektywa w sprawie charakterystyki energetycznej budynków zobowiązuje państwa członkowskie do opracowania długoterminowych strategii renowacji. Zgodnie z art. 7 dyrektywy, zasadnicze znaczenie ma to, aby te długoterminowe strategie uwzględniały zagrożenia nieodłącznie związane z azbestem i innymi substancjami szkodliwymi.

4.2. Państwa członkowskie mają obowiązek ustanawiać i wdrażać długoterminowe strategie renowacji. Muszą tego dokonywać we współpracy ze stosownymi podmiotami, w tym odpowiednimi jednostkami terytorialnymi, takimi jak regiony i gminy. Należy oczywiście uwzględnić różnice w strukturach administracyjnych i organizacyjnych poszczególnych państw.

4.3. Należy wyraźnie określić kryteria przyznania wsparcia finansowego dla termomodernizacji, takiego jak ulgi podatkowe lub dotacje, by umożliwić właścicielom mieszkań usunięcie szkodliwych substancji w ramach działań w zakresie termomodernizacji. Może to obejmować stosowanie aktywnych materiałów energetycznych, takich jak zintegrowane systemy fotowoltaiczne. Ważne jest, aby zachęty finansowe do zmniejszenia obecności szkodliwych substancji były dostępne również wtedy, gdy ich usunięcie nie jest bezpośrednio związane z charakterystyką energetyczną budynku. Może to pomóc w stworzeniu zdrowych i energooszczędnych przestrzeni mieszkalnych i miejsc pracy oraz ułatwi realizację ambitnych celów w zakresie usuwania azbestu.

4.4. Konsumenci wymagają dodatkowego wsparcia w postaci zwiększania świadomości na temat zagrożeń związanych z substancjami szkodliwymi w budynkach, które mogą wywierać negatywny wpływ na zdrowie i jakość powietrza w pomieszczeniach, oraz sposobów łagodzenia tych zagrożeń w procesie termomodernizacji. Doradcy i audytorzy w dziedzinie energii oraz inne podmioty udzielające wsparcia konsumentom powinny dysponować wystarczającą wiedzą i kwalifikacjami, aby dostarczać informacji o usuwaniu substancji szkodliwych i stosownych możliwościach finansowania.

4.5. Obecnie wymogi szkoleniowe i przepisy w wielu państwach członkowskich są niewystarczające, aby odpowiednio chronić pracowników przed zagrożeniami związanymi z azbestem. Zasadniczo każdy pracownik w branży budowlanej jest potencjalnie narażony na kontakt z azbestem w pracy. Zgodnie z dyrektywą w sprawie ochrony pracowników przed ryzykiem związanym z narażeniem na działanie azbestu w miejscu pracy (dyrektywa 2009/148/WE) każdy narażony pracownik wymaga szkolenia odpowiadającego poziomowi ryzyka, na jakie jest narażony; nie zostało to jednak odpowiednio uwzględnione w transpozycji dyrektywy do prawa krajowego wielu państw członkowskich, w których szkoleniami często są objęci wyłącznie pracownicy potencjalnie narażeni na wysokie stężenia (np. zatrudnieni przy usuwaniu azbestu lub rozbiorce). Zachęca się państwa członkowskie do przeprowadzenia przeglądu transpozycji tej dyrektywy do prawa krajowego i jej wdrażania w praktyce z perspektywy różnych grup ryzyka, tak aby poprawić ochronę wszystkich pracowników narażonych na kontakt z azbestem.

4.6. Ważne jest upowszechnienie świadomości i specjalistycznych szkoleń branżowych, w tym ogólne zwiększanie świadomości, zwłaszcza wśród młodych pracowników, co może obejmować szkolenia zawodowe i edukacyjne. Szkolenia należy projektować w sposób odpowiadający potrzebom pracowników jedynie czasami mających kontakt z azbestem, powinny one też umożliwiać usuwanie materiałów obciążonych niskim ryzykiem, takich jak nieuszkodzone dachy i rury cementowo-azbestowe. Jest to szczególnie istotne dla MŚP. Na koniec należy oddzielnie wziąć pod uwagę potrzeby specjalistycznych przedsiębiorstw usuwania azbestu, które mogą regularnie zajmować się dużą ilością materiałów wysokiego ryzyka.

4.7. Europejscy partnerzy społeczni reprezentujący sektor budowlany opracowali moduły informacyjne dotyczące azbestu – dostępne w wielu językach – w celu zapewnienia bezpieczniejszego obchodzenia się z nim. Zachęca się państwa członkowskie do podejmowania własnych działań uświadamiających w tym zakresie lub do rozpowszechniania istniejących materiałów informacyjnych.

4.8. Dostępne są nowe technologie i praktyki zawodowe chroniące zdrowie i bezpieczeństwo pracowników i mieszkańców, a ich stosowanie i wdrażanie należy promować. Ogólne zmniejszenie ilości pyłów w miejscach pracy może ograniczyć występowanie licznych negatywnych skutków dla zdrowia wynikających m.in. z obecności krzemionki krystalicznej, pyłu drewna i azbestu. Można tego dokonać za pomocą różnych środków, takich jak odsysanie na miejscu bądź wiązanie pyłu wodą lub żel. Już obecnie stosowane są zdalnie sterowane roboty do usuwania materiałów z powierzchni, ciasnych przestrzeni, sufitów i ścian budynków. Poważne traktowanie zagrożeń związanych z substancjami szkodliwymi może stymulować innowacje.

4.9. Ważne jest rozwiązanie problemu postrzegania miejsc pracy w sektorze budowlanym jako niebezpiecznych i niezdrowych – co czasami jest zgodne z prawdą. Jest to istotna kwestia z uwagi na starzenie się siły roboczej. Zarządzanie zagrożeniami związanymi z azbestem i innymi substancjami szkodliwymi w całościowy sposób podczas termomodernizacji może pomóc w zwiększeniu atrakcyjności tego sektora dla młodych mężczyzn i kobiet.

4.10. Termomodernizacja budynków stwarza nowe zawody i przekształca istniejące profile zawodowe. Jest to okazja do zwiększenia atrakcyjności tego sektora oraz stworzenia nowych i atrakcyjnych miejsc pracy. Coraz ważniejsze staje się podjęcie kwestii zmiany demograficznej w sektorze przez tworzenie profili zawodowych i warunków pracy odpowiadających oczekiwaniom młodych pracowników, a zwłaszcza kobiet.

4.11. Przeciętna osoba spędza ok. 90 % czasu w pomieszczeniach zamkniętych. Obecnie materiały budowlane rzadko bywają jednorodnie. Nawet stosunkowo proste produkty wytwarza się przy użyciu szerokiej gamy środków i dodatków chemicznych; często wiąże się to z procesami chemicznymi. Czasami ich długoterminowe skutki dla zdrowia ludzi pozostają nieznanne. Przykładowo nanomateriały mają właściwości geometryczne podobne do azbestu i potencjalnie mogą okazać się szkodliwe w dłuższej perspektywie. Decydenci i producenci materiałów budowlanych powinni stosować zasadę ostrożności jako podstawę badań i rozwoju w dziedzinie materiałów budowlanych.

4.12. Należy upowszechnić podejście do projektowania budynków i materiałów budowlanych oparte na całym cyklu życia z uwzględnieniem możliwości ponownego wykorzystania i recyklingu. Decydenci mogliby stymulować stosowanie zrównoważonych technik i naturalnych materiałów budowlanych, takich jak m.in. drewno, najlepiej pochodzące z lokalnych źródeł, lub zapewniać zachęty w tym zakresie. Przykładowo obserwujemy rosnącą liczbę budynków z muru pruskiego i nowości technicznych w zakresie materiałów izolacyjnych pochodzenia biologicznego, takich jak beton konopny, lub nowych zastosowań produktów pochodzenia drzewnego. Ten rozwój stosowania bardziej zrównoważonych materiałów i produktów należy aktywniej promować i wspierać za pomocą różnorodnych unijnych instrumentów i inicjatyw. Trzeba też brać pod uwagę unijny cel budowania gospodarki o obiegu zamkniętym.

4.13. Jedną z głównych motywacji zmiany dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków jest ograniczenie skutków zmiany klimatu. Można jednak przewidywać coraz większą częstotliwość katastrof naturalnych, które mogą prowadzić do niekontrolowanego uwalniania włókien azbestowych z budynków i infrastruktury publicznej. Powinno to stanowić dodatkową zachętę do przyspieszenia usuwania azbestu. Należy to także uwzględnić w planach reagowania na katastrofy naturalne. Służby ratunkowe są w takich sytuacjach narażone na zagrożenia i wymagają odpowiedniej ochrony.

Bruksela, dnia 15 maja 2019 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
