

Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi työntekijöiden suojelemisesta vaaroilta, jotka liittyvät asbestialtistumiseen työssä, annetun direktiivin 2009/148/EY muuttamisesta

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio on antanut 28.9.2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi työntekijöiden suojelemisesta vaaroilta, jotka liittyvät asbestialtistumiseen työssä, annetun direktiivin 2009/148/EY muuttamisesta. Direktiiviehdotuksessa esitetään asbestin nykyisen sitovan raja-arvon 0,1 kuitua/cm³ laskemista arvoon 0,01 kuitua/cm³ (8 tunnin aikapainotettuna keskiarvona). Lisäksi direktiiviin on lisätty teksti, jonka mukaan nykyisin direktiivissä määritellyn faasikontrastimikrokopia-menetelmän rinnalla suositellaan käytettäväksi elektronimikroskopiaan perustuvia mittaussuomenetelmiä aina kun mahdollista.

Asia käsittely alkoi neuvoston sosiaalityöryhmässä 3.10.2022 komission esittelyllä. Seuraavat sosiaalityöryhmän kokoukset on ilmoitettu pidettäväksi 18.10 sekä 28.10.2022, jolloin asian käsittely sosiaalityöryhmässä on tarkoitus saada päätökseen. Puheenjohtajan pyrkimyksenä on hyväksyttää ehdotuksesta yleisnäkemyksen neuvostossa 8.12.2022.

Suomen kanta

Suomi tukee komission direktiiviehdotuksessa esitettyä asbestin uutta raja-arvoa 0,01 kuitua/cm³. Raja-arvon asettamisessa on huomioitu tasapainoisesti työntekijöiden suojeleminen ja työnantajille aiheutuvat kustannukset sekä mittaussuomenetelmien rajoitukset. Suomi kuitenkin katsoo, että mittaussuomenetelmien osalta olisi tarpeen edistää faasikontrastimikroskoopin käytön korvaamista elektronimikroskopiaan perustuvilla menetelmillä työturvallisuuden ja työterveyden neuvoo-antavan komitean kannan mukaisesti.

Suomi pitää tärkeänä työsuojelulainsäädännön kehittämistä EU-tasolla. Suomi katsoo, että asbestin raja-arvon laskeminen nykyisestä raja-arvosta 0,1 kuitua/cm³ arvoon 0,01 kuitua/cm³ parantaa merkittävästi työntekijöiden suojelua EU-tasolla. Sen sijaan raja-arvon alentaminen tätä alemmas olisi mittausteknisten haasteiden vuoksi erittäin vaikeaa.

Mittausmenetelmien osalta on huomioitava, että kolmikantaisen Työsuojelun neuvoa-antavan komitean lausunnossa kaikkien kolmen intressiryhmän yhteinen johtopäätös oli, että *”faasikontrastimikrokopia (PCM), joka on nykyisellään yleisimmin käytetty asbestikuitujen mittausmenetelmä työpaikoilla (kuten asbestidirektiivin 7 artiklassa mainittu) tulee korvata modernilla ja herkemällä elektronimikroskopiaan (EM) perustuvalla menetelmällä”*. Komission ehdotuksessa ei nyt kuitenkaan edellytetä faasikontrastimikroskopiasta luopumusta. Suomi katsoo, että vaatimus faasikontrastimikroskooppien korvaamisesta elektronimikroskoopeilla olisi tärkeää sisällyttää direktiiviin. Elektronimikroskopialaitteiden ja -osaamisen hankkiminen jäsenmaissa vie aikaa ja tämän vuoksi faasikontrastimikroskooppien korvaamiseen tarvittaisiin siirtymäaika. Komissio on perustellut elektronimikroskopiaan liittyvän velvoitteen jättämistä pois sillä, että asbestikuitujen mittausmenetelmiä ei ole EU:ssa harmonisoitu. Harmonisoinnin puutteesta huolimatta direktiiviin sisällytetty velvoite elektronimikroskopiamenetelmiin siirtymisestä parantaisi kuitenkin asbestikuitujen tunnistamista nykytilanteeseen verrattuna ja asettaisi paineen nykyisten määrittämenetelmien harmonisoinnille. Mikäli elektronimikroskopiamenetelmien harmonisoinnin puuttumisesta johtuen ei ole mahdollista sisällyttää direktiiviin velvoitetta näiden menetelmien käyttöön otosta, on tärkeää selvittää, miten harmonisointia voidaan edistää, jotta kyseinen muutos voidaan tehdä myöhemmässä vaiheessa.

EU:n kemikaalivirasto ECHA:n riskinarviointikomitea (RAC) korosti raja-arvon pohjana olevassa tieteellisessä lausunnossaan, että olisi tärkeää laskea myös alle 0,2 µm ohuimmat kuidut, koska myös ne ovat relevantteja syöpävaaran kannalta. Näitä ohuita kuituja ei voida mitata faasikontrastimikroskopialla. Siirtyminen elektronimikroskopiamenetelmiin olisi siten myös edellytys näiden ohuempien syöpävaarallisten asbestikuitujen huomioon ottamiselle.

Pääasiallinen sisältö

Vaikka kaikki asbestin muodot ovat olleet kiellettyjä EU:ssa vuodesta 2005 lähtien, asbestia on edelleen vanhoissa rakennuksissa. Työntekijät voivat altistua asbestille erityisesti vanhoja rakennuksia remontoitaessa ja purettaessa. On arvioitu, että asbestille altistuu EU:ssa 4,1–7,3 miljoonaa työntekijää. Jäsenvaltioissa tunnistetuista työperäisistä syövästä 78% liittyy asbestiin. Asbestikuidut voivat johtaa esimerkiksi mesoteliooman ja keuhkosyövän kehittymiseen. Nämä syövät ilmenevät tyypillisesti vasta pitkän ajan kuluessa altistumisesta keskimääräisen ilmaantuvuussajan ollessa 30 vuotta. Tästä johtuen nyt ilmenevät asbestisairaustapaukset heijastavat vuosikymmenien takaista altistumista.

Komissio katsoo, että kun asbestialtistusta koko EU:ssa vähennetään alentamalla EU:n raja-arvoa, voidaan tehokkaasti estää syöpiä ja kuolemantapauksia. Näin parannetaan työntekijöiden suojelua ja varmistetaan samanlainen suojelun vähimmäistaso EU:ssa. Samalla luodaan tasapuoliset toimintaedellytykset yrityksille, kun yritykset, jotka eivät ryhdy asianmukaisiin toimenpiteisiin, eivät saa kilpailuetua verrattuna toimenpiteitä toteuttaviin yrityksiin. Asbestiin liittyvien sairauksien vähentämisellä saadaan myös estettyä sairauksista johtuvia sairaanhoitokustannusten ja työkyvyttömyysetuuksien kasvua.

Komission vaikutustenarvioinnin perusteella nykyiset altistustasot johtavat 884:n työperäisestä asbestialtistuksesta johtuvan syöpätapauksen ilmenemiseen EU-alueella seuraavien 40 vuoden aikana ja lopulta 707 kuolemantapaukseen samalla ajanjaksolla. Nyt esitetyllä raja-arvon alentamisella arvioidaan laskelmien perusteella voitavan estää 663

syöpätapausta. EU:n kemikaaliviraston ja sen tieteellisen riskinarviointikomitean (RAC) arvion komission nyt esittämällä raja-arvolla 0,01 kuitua/cm³ niin kutsuttu jäännösriski on 1,2 syöpätapausta/10 000 altistunutta työntekijää. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että mikäli 10 000 työntekijää altistuu 8 tuntia päivässä ja 5 päivää viikossa 40 vuoden työuran ajan, niin laskennallisesti näistä työntekijöistä asbestiperäiseen syöpään sairastuu 1,2 työntekijää.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Ehdotus perustuu Euroopan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 153 artiklan 2 kohtaan. Päätöksentekomenettelyssä noudatetaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä ja neuvostossa äänestyssääntönä on määräenemmistö.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentin päävaliokuntana toimii työllisyys- ja sosiaaliasioiden valiokunta (EMPL).

Kansallinen valmistelu

Direktiiviehdotuksen käsittely Työturvallisuussäännöksiä valmistelevan neuvottelukunnan alaisessa kolmikantaisessa HTP-jaostossa sekä kolmikantaisessa EU26-jaostossa kirjallisella menettelyllä.

Eduskuntakäsittely

Asiasta annetaan E-kirje eduskunnalle.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Direktiivi koskee työturvallisuuslain (738/2002) soveltamisalaa. Direktiivin voimaansaataminen Suomessa ei edellytä laintasoista säätelyä, vaan direktiivi voitaisiin saattaa voimaan päivittämällä valtioneuvoston asetusta asbestityön turvallisuudesta (798/2015).

Työoikeusasiat sisältävät työturvallisuus- ja työterveyslainsäädäntöasiat.

Taloudelliset vaikutukset

Valtioneuvoston käsityksen mukaan direktiiviehdotuksen mukainen asbestin uusi sitova raja-arvo ei aiheuta Suomessa merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Suomessa sovelletaan jo nykyisen, vuoden 2016 alusta voimaan tulleen asbestilainsäädännön mukaan asbestipurkutyössä komission nyt esittämää raja-arvoa 0,01 kuitua/cm³. Kaivostyön osalta raja-arvo laskisi nykyisin sovellettavasta arvosta 0,1 kuitua/cm³.

Komission vaikutustenarvioinnissa todetaan, että työnantajiin kohdistuvien vaikutusten osalta raja-arvon tiukentaminen saattaa nostaa yritysten toimintakustannuksia, kun ne joutuvat mukauttamaan riskinhallintatoimenpiteitään uutta raja-arvoa vastaavaksi.

Suomessa tuli vuoden 2016 alusta lähtien voimaan uusi asbestilainsäädäntö. Tässä yhteydessä lainsäädäntöä täydennettiin useilla uusilla työntekijöiden turvallisuutta koskevilla velvoitteilla. Uudistuksen myötä työntekijöiden asbestialtistumiselle asetettiin uudet raja-arvot. Asbestipurkutyössä edellytetään, että asbestipitoisuus ei saa henkilönsuojaimen sisäpuolella ylittää raja-arvoa 0,01 kuitua/cm³. Koska suurin osa asbestialtistumisesta tapahtuu asbestipurkutyön yhteydessä ja tähän työhön sovelletaan Suomessa jo

nykyisin komission esittämää raja-arvoa 0,01 kuitua/ cm³ ei komission ehdotus aiheuta muutoksia asbestipurkutyössä.

Asbestipurkutyön lisäksi asbestille voi altistua Suomessa etupäässä kaivostyössä, sillä asbestia esiintyy joissakin osissa Suomen maaperää. Kaivoksilla ja muussa työssä, jossa voidaan altistua asbestille, raja-arvo on nykyinsäädännössä 0,1 kuitua/cm³, joka on myöskin nykyinen EU:n sitova raja-arvo. Kaivos- ja rikastuspölyissä asbestikuituja voi esiintyä runsaasti. Joillakin kaivoksilla ja rikastamoilla on mitattu raja-arvon ylittäviä tai sitä lähestyviä asbestipitoisuuksia. Työterveyslaitoksen Suomen työpaikoilla vuosina 2016 –2019 suorittamissa asbestimittauksissa nykyinen 0,1 kuidun/cm³ raja-arvo ylittyi 13% mittauksista. Suurin osa mittauksista ja kaikki ne, jotka ylittävät nykyisen raja-arvon, tehtiin kiviainesten louhinnassa ja jalostuksessa. Näytteenotto tehtiin kuitenkin hengityssuojaimen ulkopuolella, jota käytettiin useimmissa tapauksissa, joissa nykyinen raja-arvo ylittyi. Suojainten ansiosta työntekijöiden altistuminen on jäänyt siis yleensä huomattavasti alhaisemmaksi. Asbestin sitovan raja-arvon laskeminen voi kuitenkin edellyttää riskinhallintatoimenpiteitä kaivoksilta, joiden alueella asbestia esiintyy. Komission nyt esittämään raja-arvon 0,01 kuitua/cm³ mittaaminen pölyisissä kaivosympäristöissä on Työterveyslaitoksen mukaan haastavaa ja edellyttää ripeätahtista kehitystyötä kaivospuolelle mittauksia tarjoaville. Huomioiden direktiivin kansallinen täytäntöönpano-aika, voidaan kuitenkin arvioida, että menetelmänkehitystyö saataisiin tehdyksi lainsäädännön kansalliseen voimaantuloon mennessä.

Asbestipurkutyön ja kaivostyön lisäksi on joitakin harvinaisempia työtehtäviä, joissa on mahdollista altistua asbestille ja joihin tällä hetkellä sovelletaan raja-arvoa 0,1 kuitua/cm³. Puolustusvoimien panssari- ja voimakonekaluston huoltotoissa altistuminen on mahdollista, sillä vanhoissa panssariajoneuvoissa on asbestia sisältäviä kitkamateriaaleja ja tiivistettä jarru- ja ohjausjärjestelmissä. Myös joissakin museoajoneuvoissa on osia, jotka sisältävät asbestia. Asbestityötä tehdään myös purettaessa ja romutettaessa asbestia sisältäviä asetyleenikaasupulloja, mutta purkaminen tapahtuu suljetussa prosessissa. Asbestityön osuus kaikissa edellä mainituissa toiminnoissa on kuitenkin vähäistä ja usein lyhytkestoista, joten raja-arvo kiristymisen ei tuottane näille aloille haasteita huomioiden, että direktiivin raja-arvo koskee kahdeksan tunnin keskiarvopitoisuutta.

Näin ollen kokonaisuudessaan komission ehdotuksen mukaisesta sitovasta raja-arvosta ei pitäisi seurata suomalaiselle elinkeinoelämälle ja yhteiskunnalle merkittäviä kustannuksia.

Myös asbestiin liittyvillä sairauksilla on taloudellisia vaikutuksia. Suomessa arvioidaan olevan noin 200 000 asbestille altistunutta henkilöä. Vuosittain asbestialtistumiseen liittyviin sairauksiin arvioidaan kuolevan noin 100 työntekijää. Koska asbestin aiheuttama keuhkosityöpä ja mesoteliooma ilmaantuvat vasta keskimäärin 30-40 vuoden kuluttua altistumisesta, heijastaa tänään näkemämme sairauksien esiintyvyys viime vuosituhannen puolella tapahtunutta altistumista. Uudetkin syöpätapaukset ovat vanhoilla työntekijöillä ja sairastuneiden keski-ikä on noin 73 vuotta. Vuonna 2018 vahvistettuja asbestisairautapauksia oli 323, joista työikäisillä 50. Asbestiin liittyviä keuhkosityöpiä vahvistettiin 18 ja mesotelioomia 37 – näistä syöpätapauksista vain yksi oli työikäisillä.

Komission ehdotukseen ei sisälly velvoitetta faasikontrastimikrokopiaan perustuvien menetelmien korvaamisesta elektronimikroskopiaan perustuvilla menetelmillä. Tämä on vastoin Työturvallisuuden ja työterveyden neuvoa-antavan komitean kantaa. Mikäli velvoite elektronimikroskopiaan perustuvista menetelmistä direktiiviehdotuksen myöhemmissä käsittelyvaiheissa tulisi mukaan direktiiviin, aiheutuisi tästä kustannuksia sellaisille Suomessa mittauksia tekeville yrityksille, jotka edelleen käyttävät faasikontrastimikroskoopi-pohjaisia menetelmiä. Suomessa kuitenkin jo suuri osa asbestimittauksia tekevistä laboratorioista käyttää SEM (scanning electron microscope)-menetelmiä.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asbestin raja-arvosta on ollut erilaisia näkemyksiä EU-tasolla. Euroopan parlamentti on vuoden 2021 syksyllä antamassaan päätöslauselmassa esittänyt vielä tiukempaa raja-arvoa 0,001 kuitua/cm³, joka siis laskisi raja-arvon sadasosaan nykyisestä raja-arvosta. Myöskään Työsuojelun ja työturvallisuuden neuvoa-antavassa komiteassa ei saatu hyväksyttyä yksimielistä kantaa raja-arvon osalta vaan hallitusryhmä ja työnantajaryhmä esittivät nyt komission direktiiviehdotukseen otettua arvoa 0,01 kuitua/cm³ kun taas työntekijäryhmä esitti Parlamentin mukaisesti arvoa 0,001 kuitua/cm³. Työterveyslaitoksen asiantuntijoiden mukaan mittaustekniikat eivät kuitenkaan mahdollista parlamentin ja työntekijäpuolen esittämien hyvin alhaisten pitoisuuksien mittaamista varsinkaan pölyisissä ympäristöissä, kuten kaivoksissa. Samalla kannalla ovat olleen useiden muiden maiden asiantuntijat.

Hollannissa on asetettu EU:n alhaisin asbestin raja-arvo, 0,002 kuitua/cm³. On kuitenkin huomioitava, että Hollannissa jätetään laskematta asbestikuidut, joiden läpimitta on pienempi kuin 0,2 µm. Tämä on vastoin raja-arvon asettamisen pohjana käytettyä EU:n kemikaalivirasto ECHA:n ja sen riskinarviointikomitean (RAC) kantaa, jonka mukaan myös tätä ohuempien kuitujen arvioidaan olevan vähintään yhtä syöpävaarallisia kuin paksumpien kuitujen ja ohuet (<0,2 µm) kuidut tulee huomioida nyt kun kehittyneemmät elektromikroskopiamenetelmät tämän mahdollistavat. Hollannin raja-arvoon on siis teknisesti mahdollista päästä, mikäli jätetään huomioimatta osa syöpävaarallisista kuiduista. Näin toimimisen voidaan kuitenkin katsoa vääristävän tuloksia ja voi johtavan osassa tapauksista syöpäriskin aliarvioimiseen.

Asiakirjat

COM(2022) 489 final
SWD(2022) 311

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Neuvotteleva virkamies Sirkku Saarikoski, STM, Työ- ja tasa-arvo-osasto, sirkku.saarikoski@gov.fi, puh. 0295 163 565.

VAHVA-tunnus

EU/1262/2022