

Komission ehdotus asbestidirektiivin 2009/148/EY muuttamisesta

Kokous

Eduskuntatunnus

E 126/2022 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 28.9.2022 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi työntekijöiden suojelemisesta vaaroilta, jotka liittyvät asbestialtistumiseen työssä, annetun direktiivin 2009/148/EY muuttamisesta (COM(2022) 489 final).

Asiaa käsiteltiin neuvoston sosiaalityöryhmässä 3.10., 18.10., 31.10. ja 10.11.2022 ja Coreper I:ssä 25.11.2022. Neuvoston yleisnäkemyks hyväksyttiin TSTK-neuvoston kokouksessa 8.12.2022.

Euroopan parlamentin työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunta hyväksyi mietintönsä ja äänesti trilogineuvotteluihin lähtemisestä kokouksessaan 26.4.2023. Valiokunnan kanta hyväksyttiin täysistuntokäsittelyssä 8.5.2023.

Trilogineuvottelut aloitetaan järjestäytymiskokouksella 11.5.2023. Neuvostoa informoidaan Coreper-tasolla 12.5.2023 ja samana päivänä asiasta keskustellaan syvällisemmin sosiaalityöryhmässä tarkoituksena käsitellä parlamentin tekemiä ehdotuksia.

Tässä eduskuntakirjelmässä täydennetään valtioneuvoston kantoja tuleviin neuvoston käsittelyihin huomioiden etenkin Euroopan parlamentin lisäehdotukset.

Suomen kanta

E-kirjelmässä E 126/2022 vp on kuvattu Suomen kannat komission alkuperäiseen direktiiviehdotukseen.

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. (E 126/2022 vp)

Neuvoston 8.12.2022 ehdotuksesta hyväksymä yleisnäkemyks on Suomen kannan mukainen.

Valtioneuvosto täydentää aikaisempia kantojaan seuraavasti osallistuakseen direktiiviehdotuksen käsittelyn neuvostossa.

Suomi tukee parlamentin tavoin tavoitetta työntekijöiden voimakkaasta suojelusta. Suomi kuitenkin katsoo, että osa parlamentin ehdotuksista on vaikeasti toteutettavissa. Asbestin raja-arvon laskemisen osalta Suomi tukee neuvoston yleisnäkemyksen mukaista 0,01 kuitua/cm³.

Suomi pitää ongelmallisena parlamentin ehdotusta, jonka mukaan asbestia sisältävät materiaalit on poistettava aina kun se on teknisesti mahdollista eikä tällaisia materiaaleja saisi enää korjata, huoltaa, kapseloida tai peittää. Suomi katsoo, että asbestin poiston osalta tulisi jatkossakin voida toimia kulloinkin tarkoituksenmukaisella tavalla niin, ettei velvoitteista aiheudu kohtuuttomia taloudellisia seuraamuksia. Rakennuksissa olevalle asbestille altistumista tapahtuu yleensä nimenomaan tilanteissa, joissa asbestiin kajoetaan ja siksi pakollinen rakenteiden rikkominen asbestin poistamiseksi voi pikemminkin lisätä altistumista. Suomi on aiemmin ottanut asiaan liittyen kantaa E-kirjeellä (E 179/2022 vp).

Muiden parlamentin tekemien muutos- ja lisäysehdotusten osalta Suomi voi olla joustava ja tukea ehdotusten muotoilujen selkeyttämistä Suomen neuvottelutavoitteiden mukaisesti (E 126/2022vp) (E 179/2022 vp). Jotkin parlamentin tekemät lisäysehdotukset eivät ole esitetyssä muodossaan sovellettavissa kaivoksissa tapahtuvaan asbestialtistumiseen. Parlamentin tekemiä laajoja resitaalisäyksiä, jotka eivät liity itse artikloihin eivätkä useassa tapauksessa myöskään työntekijöiden suojeluun ei ole syytä lähtökohtaisesti tukea.

Pääasiallinen sisältö

Komission 28.9.2022 tekemässä direktiiviehdotuksessa esitettiin asbestin nykyisen sitovan raja-arvon 0,1 kuitua/cm³ laskemista arvoon 0,01 kuitua/cm³. Lisäksi direktiiviin oli nostettu elektronimikroskopiamenetelmät vaihtoehtoisiksi mittausten menetelmiksi nykyisin direktiivissä määritellyn faasikontrastimikrokopia-menetelmän rinnalle. Tämän direktiiviehdotuksen pääasiallinen sisältö on kuvattu E-kirjelmässä E 126/2022 vp.

Neuvosto tuki komission raja-arvoehdotusta 8.12.2022 hyväksytyssä yleisnäkemyksessään. Neuvosto kuitenkin edellytti siirtymistä faasikontrastimikroskopiasta modernimpiin elektronimikroskopiamenetelmiin 7 vuoden siirtymäajan puitteissa ja komissiolta ohjeistusta auttamaan jäsenmaita menetelmäsiirtymässä.

Parlamentti puolestaan esittää asbestin sitovan raja-arvon tiukentamista neljän vuoden siirtymäajan jälkeen raja-arvoon 0,001 kuitua/cm³, joka on 10 kertaa tiukempi kuin komission direktiiviehdotuksessaan esittämä ja neuvoston tukema 0,01 kuitua/cm³ ja 100 kertaa nykyisin voimassa olevaa arvo 0,1 kuitua/cm³ tiukempi.

Lisäksi parlamentti on tehnyt suuren määrän alkuperäiseen direktiiviehdotukseen ja neuvoston yleisnäkemykseen liittymättömiä lisäysehdotuksia, joita on kuvattu alla.

Raja-arvon erittäin voimakkaan tiukentamisen lisäksi keskeisimpiä parlamentin tekemiä muutosehdotuksia on vaatimus siitä, että ”jo käytössä olevat asbestia sisältävät materiaalit on poistettava turvallisesti ja hävitettävä, kun se on teknisesti mahdollista. Niitä ei saa korjata, huoltaa, päällystää, kapseloida tai peittää. Asbestia sisältävät materiaalit, joita ei poisteta, on yksilöitävä ja rekisteröitävä ja niitä on seurattava säännöllisesti.” Ottaen huomioon, että kyseessä on työsuojeludirektiivi, jonka velvoitteet lähtökohtaisesti kohdistuvat työnantajaan, voidaan katsoa, että ehdotuksessatarkoitetaan tilanteita, joissa ra-kennusta ollaan remontoimassa. Kyseessä ei siis olisi yleinen velvoite asbestin systemaattisesta poistamisesta koko rakennuskannasta.

Parlamentti esittää myös aiempaa yksityiskohtaisempia koulutusvaatimuksia kaikille työntekijöille, jotka voivat altistua asbestille, koskien myös mm. kaivostyöntekijöitä. Parlamentti haluaa direktiivistä kokonaan poistettavaksi artiklakohdat, jotka koskevat töitä, joissa altistutaan asbestille satunnaisesti tai lievästi. Samalla poistuisivat näitä töitä koskeneet poikkeukset ja jatkossa myös tällaisia töitä koskisivat direktiivin velvoitteet ilmoitusvelvollisuudesta, terveystarkastuksista ja työntekijöiden luetteloinnista.

Parlamentti myös esittää pakollista asbestikartoitusta ennen rakennusten remonttitoiden aloittamista ja sertifiointivaatimusta asbestikartoittajille sekä lupajärjestelmää asbestipurkutyötä tekeville yrityksille ja rekisteriä luvan omaavista yrityksistä. Parlamentin lisäysehdotuksiin sisältyy myös täydennyksiä asbestityöilmoitusten sisältöön mm. koskien jätteen käsittelyä sekä velvoite asbestityöilmoitusten säilyttämisestä 40 vuoden ajan.

Lisäksi parlamentti esittää muun muassa yksityiskohtaisia vaatimuksia menetelmistä, joilla asbestipölyä tulee työpaikoilla hallita, hengityssuojainten tiiviystestauksia sekä uusien syöpämuotojen lisäämistä asbestialtistumiseen liittyvien syöpien listalle. Komission tulisi Parlamentin mukaan myös selvittää, olisiko perusteltua laajentaa direktiivin soveltamisalaa kattamaan myös sen ulkopuolelle nyt jääviä mahdollisesti syöpävaarallisia siliikaattikuituja ja päivittää direktiiviä, mikäli selvitys osoittaa, että tälle olisi perusteita.

Ehdotuksiin kuuluu myös artikla siitä, että jäsenvaltiot voivat käyttää elpymis- ja palautumistukivälineen varoja mittaustekniikan kehittämiseen, suojavarusteisiin ja työntekijöiden kouluttamiseen ja komission tulee tarjota tietoa tästä rahoituksesta jäsenmaille. Parlamentin mietintö sisältää vielä lukuisia varsinaisiin artikloihin liittymättömiä resitaalilisäyksiä, jotka koskevat ennemminkin ympäristön ja väestön altistumista, kuin työntekijöiden suojelua.

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

Suomen kanta komission alkuperäiseen ehdotukseen on käsitelty Työturvallisuussäädöksiä valmistelevan neuvottelukunnan alaisessa kolmikantaisessa HTP-jaostossa sekä EU26-jaostossa kirjallisella menettelyllä 6.-13.10.2022.

E-jatkokirjelmän käsittely HTP-jaostossa kirjallisella menettelyllä ja EU26-jaoston kokouksessa 9.5.2023.

Eduskuntakäsittely

Komission direktiiviehdotuksesta on annettu eduskunnalle E-kirje (E 126/2022 vp) ja asia on käsitelty Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa 27.10.2022 ja Suuressa valiokunnassa 2.12.2022.

E 179/2022 vp: Valtioneuvoston selvitys. Komission tiedonanto Asbestista eroon.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Direktiivi koskee työturvallisuuslain (738/2002) soveltamisalaa. Komission direktiiviehdotuksen voimaansaattaminen Suomessa ei edellytä laintasoista säätelyä, vaan direktiivi voitaisiin saattaa voimaan päivittämällä valtioneuvoston asetusta asbestityön turvallisuudesta (798/2015). Useat parlamentin tekemät muutokset eivät koske nimenomaisesti työntekijöiden suojelua ja näiden tullessa mahdollisesti hyväksytyksi, on syytä pohtia, soveltuisivatko täytäntöönpanosäädöksiksi mahdollisesti muut kuin työsuojelusäädökset.

Työoikeusasiat sisältävät työturvallisuus- ja työterveyslainsäädäntöasiat.

Taloudelliset vaikutukset

Komission alkuperäisen direktiiviehdotuksen taloudellisia vaikutuksia on käsitelty seikkaperäisesti E-kirjelmässä E 126/2022 vp.

Parlamentin tekemien lukuisien ehdotusten vaikutuksia on vaikea arvioida, koska näille ei ole tehty minkäänlaisia vaikutustenarviointia EU-tasolla eikä kansallisten arviointien tekeminen ole neuvotteluaiakataulujen puitteissa mahdollista.

Parlamentin esityksistä taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta todennäköisesti merkittävimmäksi voi arvioida velvoitteen, jonka mukaan asbestia sisältäviä materiaaleja ei saisi jatkossa enää remonttien yhteydessä koteloida tai peittää. Tämän osalta kustannukset voivat yksittäisten rakennusten kohdalla nousta miljoonaluokkaan.

Raja-arvon laskeminen parlamentin esittämään raja-arvoon 0,001 kuitua/cm³ johtaisi kustannusten nousuun muun muassa asbestimittausten analyysiaikojen pidentymisen myötä ja edellyttäisi myös menetelmäkehitystyötä, jotta näin alhaisia pitoisuuksia pystyttäisiin mittaamaan erityisesti pölyisissä ympäristöissä, kuten kaivoksissa.

Suomessa on jo nykyisellään voimassa joitakin direktiivissä nyt esitettyjä vaatimuksia koskien muun muassa asbestikartoituksia sekä asbestipurkuyritysten lupa- ja rekisterijärjestelmiä, joten näiden osalta vaikutukset jäisivät Suomessa vähäisiksi.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

A9-0160/2023, Parlamentin mietintö
COM(2022) 489 final, Komission direktiiviehdotus
SWD(2022) 311, Direktiiviehdotuksen vaikutusarviointi
14988/22 Neuvoston yleisnäkemys

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Neuvotteleva virkamies Sirkku Saarikoski, STM, Työ- ja tasa-arvo-osasto, sirkku.saari-
koski@gov.fi, puh. 0295 163 565.
Erityisasiantuntija Antero Kiviniemi, UM EUE, antero.kiviniemi@gov.fi
Erityisasiantuntija Sarita Friman, VNES, sarita.friman@gov.fi

VAHVA-tunnus

EU/1262/2022

Liitteet**Viite**