

Asia

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi työntekijöiden suojelemisesta syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville tekijöille tai perimän muutoksia aiheuttaville aineille altistumiseen työssä liittyviltä vaaroilta annetun direktiivin 2004/37/EY muuttamisesta (Komission IV päivitysdirektiiviehdotus)

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio on antanut 22.9.2020 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi työntekijöiden suojelemisesta syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville tekijöille tai perimän muutoksia aiheuttaville aineille altistumiseen työssä liittyviltä vaaroilta annetun direktiivin 2004/37/EY (jatkossa syöpädirektiivi) muuttamisesta. Direktiiviehdotuksessa esitetään sitovien raja-arvojen asettamista akryylinitriilille ja karsinogeenisille nikkelyhdisteille sekä bentseenin aiemman sitovan raja-arvon tiukentamista. Lisäksi näille aineille esitetään huomautuksia ihoaltistumisen merkittävydestä tai aineen herkistävydestä.

Asia käsittely alkoi neuvoston sosiaalityöryhmässä 8.10.2020. komission esittelyllä. Asian käsittely jatkuu sosiaalityöryhmän kokouksessa 27.10.2020

Suomen kanta

Suomi tukee komission direktiiviehdotusta. Ehdotuksessa on huomioitu tasapainoisesti työntekijöiden suojeleminen sekä työnantajille aiheutuvat kustannukset.

Suomi pitää tärkeänä työsuojelulainsäädännön kehittämistä EU-tasolla ja ehdotuksen perustamista tieteelliseen asiantuntemukseen. Suomi pitää tärkeänä myös kolmikantaista valmistelua ja tältä osin Suomen näkemyksen mukaan työsuojelun neuvoa-antavan komitean suositukset olisi ollut hyvä huomioida direktiivissä kokonaisuudessaan. Muun muassa bentseenin osalta neuvoa-antava komitea suositti, että komission tulisi tehdä lisäarviointi OEL:n lisävähennyksen toteutettavuudesta ja tarvittaessa ehdottaa muutoksia vuoteen 2030 mennessä. Nikkelin osalta neuvoa-antava komitea totesi, että tietyillä aloilla tai prosesseissa, kuten sulatuksessa, jalostamoissa ja hitsauksessa, on erityisiä vaikeuksia ehdotettujen raja-arvojen noudattamisessa ja näissä tilanteissa saattaa olla tarpeen käyttää hengityksensuojaimia työntekijöiden asianmukaiseksi suojelemiseksi. Näiden näkemysten sisällyttäminen direktiiviin olisi selkeyttänyt asiakokonaisuutta.

Suomella on positiivinen tarkasteluvarauma komission ehdotukseen.

Pääasiallinen sisältö

Syöpä on EU:n suurin yksittäinen työperäinen kuolinsyy kattaen 53% työperäisistä kuolemista. Altistumista syöpävaarallisille tekijöille pyritään vähentämään muun muassa asettamalla niille raja-arvoja. Monissa jäsenmaissa ei toistaiseksi kuitenkaan ole raja-arvoja kaikille keskeisimmille syöpävaarallisille tekijöille ja muidenkin maiden osalta kansalliset raja-arvot vaihtelevat huomattavasti. Näin ollen työntekijöiden suojelun taso samoin kuin yrityksiin kohdistuvat velvoitteet eroavat. Tilanteen parantamiseksi komissio pyrkii tehostamaan lainsäädäntöä mm. asettamalla EU:n tasoisia minimiraja-arvoja syöpävaarallisille tekijöille. Tavoitteena on parantaa työntekijöiden terveyttä vähentämällä altistumista syöpävaarallisille kemiallisille tekijöille. Samalla pyrkimyksenä on tarjota talouden toimijoille selkeämmät ja tasapuolisemmat toimintaedellytykset.

Syöpädirektiivissä 2004/37/EU on alun perin säädetty sitovat raja-arvot vain bentseenille, kovapuupeilyille ja vinyylidikloridille. Direktiiviä on täydennetty vuosina 2017 ja 2018 hyväksytyillä kolmella päivitysdirektiivillä, joissa on annettu sitova raja-arvo 22 uudelle syöpävaaralliselle aineelle. Nämä päivitysdirektiivit on Suomessa täytäntöön pantu vuoden 2020 alusta voimaan tulleella valtioneuvoston asetuksella työhön liittyvän syöpävaaran torjunnasta (1267/2019).

Nyt esitettävällä neljännellä direktiiviehdotuksella jatkettaisiin syöpädirektiivin päivitystyötä. Direktiiviehdotuksessa esitetään sitovien raja-arvojen asettamista akryylinitriilille ja nikkelin karsinogeenisille yhdisteille sekä bentseenin aiemman sitovan raja-arvon tiukentamista. Nikkeliyhdisteiden osalta lopullisen raja-arvon voimaantulolle esitetään siirtymäaika vuoteen 2025 asti. Siirtymäajalla olisi voimassa korkeampi raja-arvo. Myös bentseenin osalta esitetään siirtymäaika, jonka myötä raja-arvo tiukentuu asteittain. Samoin akryylinitriilille esitetään 4 vuoden siirtymäaika raja-arvon voimaantuloon. Esitetyt sitovat raja-arvot siirtymäaikoineen sekä huomautukset on koottu alla olevaan taulukkoon.

Direktiiviehdotuksessa esitetyt raja-arvot pantaisiin Suomessa voimaan sitovina arvoina valtioneuvoston asetuksella työhön liittyvän syöpävaaran torjunnasta (1267/2019). Suomen nykyiset HTP-arvot (STMa 654/2020) ja bentseenin sitova raja-arvo (VNa 1267/2019) sekä huomautukset on myös koottu alla olevaan taulukkoon.

Aine	Komission esitys: raja-arvot ja soveltamisen alkaminen direktiivin voimaantulosta sekä huomautukset			Suomen nykyiset HTP-arvot ja bentseenin sitova arvo sekä huomautukset		
	8h	15 min.	huom.	8 h	15 min.	huom.
Nikkeliyhdisteet	Voimaantulosta vuoteen 2025: 0,1 mg/m ³ (hengittyvä jae) Vuodesta 2025: 0,05 mg/m ³ (hengittyvä jae) + 0,01 mg/m ³ (alveolijae)	-	iho- ja hengitystieherkistävyys	0,05 mg/m ³ (hengittyvä jae) + 0,01 mg/m ³ (alveolijae)	-	-
Bentseeni	2 vuotta voimaantulosta: 0,5 ppm 4 vuotta voimaantulosta: 0,2 ppm	-	iho	1 ppm	-	iho
Akryylnitriili	4 vuotta voimaantulosta: 1 mg/m ³	4 mg/m ³	iho	4,4 mg/m ³	8,8 mg/m ³	iho

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

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

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Direktiivi koskee työturvallisuuslain (738/2002) soveltamisalaa. Direktiivin voimaansaattaminen Suomessa ei edellytä laintasoista säätelyä, vaan direktiivi voitaisiin

saattaa voimaan päivittämällä työhön liittyvän syöpävaaran torjunnasta annettua valtioneuvoston asetusta (1267/2019).

Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan työoikeusasiat kuuluvat valtakunnan toimivaltaan. Työoikeusasiat sisältävät työturvallisuus- ja työterveyslainsäädäntöasiat.

Taloudelliset vaikutukset

Valtioneuvoston käsityksen mukaan direktiiviehdotuksen mukaiset uudet sitovat raja-arvot ja huomautukset eivät aiheuta merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Tämä kuitenkin edellyttää, että ne koskevat työntekijöiden todellista altistumista/pitoisuuksia työntekijöiden hengitysilmassa siten että hengitystensuojainten vaikutus voidaan huomioida raja-arvojen noudattamista arvioitaessa sellaisissa tilanteissa, joissa muilla riskinhallintatoimenpiteillä ei ole mahdollista saavuttaa raja-arvojen mukaisia altistumistasoja.

Direktiiviehdotukseen kuuluville aineille altistuu komission vaikutustenarvioinnin perusteella miljoona työntekijää EU-alueella. Direktiiviehdotuksen keskeiset taloudelliset vaikutukset kohdistuvat yritysten kilpailukykyyn ja yrityksille lainsäädännön noudattamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Komissio toteaa, että sen nyt tekemä esitys voi aiheuttaa kustannuksia yrityksille, joiden on otettava käyttöön uusia riskinhallintakeinoja esitettyihin tiukempiin raja-arvoihin pääsemiseksi. Nämä investoinnit edustavat kuitenkin vain pientä osaa yritysten liikevaihdosta. Komissio myös katsoo, että toisaalta investoinnit suojaustoimenpiteisiin auttavat yrityksiä välttämään terveysongelmista johtuvia henkilöstön poissaoloon ja tuottavuuden heikkenemiseen liittyviä kustannuksia. Lisäksi esitettyjen sitovien arvojen asettamisen todetaan edistävän kilpailua sisämarkkinoilla, kun yhtenäiset EU:n laajuiset raja-arvot vähentävät yritysten välisen kilpailun vääristymiä.

Uudet arvot eivät aiheuttaisi Suomessa merkittäviä vaikutuksia yrityksille. Direktiivin sisältämistä kolmesta aineesta/aineryhmästä nikkeliyhdisteille on Suomessa jo nykyisin voimassa direktiiviehdotusta vastaavat HTP-arvot, joihin yritysten olisi tullut sopeuttaa toimintansa. Bentseenin ja akryylinitriilin osalta raja-arvot muuttuvat tiukemmiksi. Akryylinitriilin käyttö on Suomessa vähäistä, mutta bentseenille altistuu merkittävä määrä työntekijöitä. Kaikkien aineiden raja-arvot tulevat voimaan vasta useamman vuoden siirtymäaikojen päästä, joten yrityksillä on aikaa sopeuttaa toimintaansa uusien raja-arvojen mukaiseksi. Näin ollen kokonaisuudessaan komission ehdotuksen mukaisista sitovista raja-arvoista ei pitäisi seurata suomalaiselle elinkeinoelämälle ja yhteiskunnalle merkittäviä kustannuksia. Alla on käsitelty tilannetta yksityiskohtaisemmin kunkin aineen osalta erikseen.

Nikkeliyhdisteet

Komission vaikutustenarvioinnissa arvioidaan EU:n alueella noin 87 500 työntekijän altistuvan nikkeliyhdisteille. Altistuminen nikkeliyhdisteille voi johtaa keuhkosyöpään sekä harvinaisemmin myös nenäsyöpään. Lisäksi altistuminen nikkeliyhdisteille voi aiheuttaa muita keuhkosairauksia sekä lisätä keskenmenoriskiä.

Suomi on EU-alueen merkittävin nikkeliintuottaja. Nikkelin pääasiallinen lähde ovat sulfidimalmit. Suurin osa nikkelistä käytetään seosmetalleina erilaisissa teräksissä. Seostettua terästä työstettäessä syntyy nikkeliä sisältäviä pölyjä ja huujuja. Teräksen lisäksi nikkeliä käytetään myös useissa muissa metalliseoksissa. Nikkeliä käytetään myös

pintakäsittelyssä. Nikkeliä on lisäksi paristoissa ja sitä käytetään mm. petrokemian ja elintarvikekemian prosesseissa sekä kemianteollisuudessa.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukesin kemikaalituotejärjestelmästä tietojen mukaan syöpävaarallisia nikkeliyhdisteitä valmistettiin Suomessa 6558 tonnia vuonna 2019. Lisäksi Suomeen tuotiin noin 1500 tonnia nikkeliyhdisteitä. Tärkeimpiä käyttökohteita olivat maalit ja metallipintojen käsittelytuotteet sekä erilaiset muut kemiallisiin tai teknisiin prosesseihin tarkoitetut valmisteet.

Suomessa nikkeliyhdisteet kuuluvat työpaikkojen yleisimpiin syöpävaarallisiin aineisiin. Nikkelialtistuminen erilaisissa työtehtävissä voidaan jakaa altistumiseen ruostumattoman ja haponkestävän teräksen valmistuksessa ja työstössä, altistumiseen pintakäsittelyssä sekä altistumiseen koko kaivannaisteollisuussektorilla aina kaivoksesta sulatuksen ja puhdistamisen kautta erilaisten nikkelisuolojen tuotantoon. Valtaosa altistuneista on hitsaajia ja kaasuleikkaajia, levyseppiä, koneiden asentajia ja korjaajia sekä sulatto- ja sulatusuunioyöntekijöitä. Nikkelille altistuneiden joukossa on myös mm. laborantteja, metallin pintakäsittelyä ja viimeistelyä tekeviä työntekijöitä, putkiasentajia, rakennustyöntekijöitä sekä kemianteollisuuden prosessinhoitajia. Vuonna 2018 Syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville aineille ja menetelmille ammatissaan altistuneiden rekisteriin (ASA-rekisteri) ilmoitettiin 8677 nikkeliyhdisteille altistunutta henkilöä.

Komissio esityksessä nikkeliyhdisteille asetettaisiin aluksi raja-arvo $0,1 \text{ mg/m}^3$ hengittävälle jakeelle. Hengittävän jakeen arvo laskisi 18.1.2025 arvoon $0,05 \text{ mg/m}^3$. Samaan aikaan tulisi voimaan myös keuhkorakkuloihin asti pääsevälle n.k. alveolijakeelle asetettava arvo $0,01 \text{ mg/m}^3$. Päivämäärä on valittu siksi, että samaan aikaan tulee voimaan syöpädirektiivin ensimmäisessä päivitysdirektiivissä kromi(VI)-yhdisteille asetettu tiukennettu raja-arvo. Nikkeliyhdisteitä ja kromi(VI)-yhdisteitä esiintyy usein samoilla aloilla ja usein samoissa prosesseissa. Näin ollen on katsottu, että on järkevää koordinoita toimia kromi(VI)- ja nikkeliyhdisteille altistumisen vähentämiseksi.

Suomessa on nykyisin voimassa HTP-arvot, jotka ovat samat kuin komission esityksessä vuonna 2025 voimaan tulevat arvot. Näin ollen yritysten on tullut sopeuttaa toimintansa näihin arvoihin jo aikaisemmin. Työterveyslaitoksen mittausrekisterin mukaan vuosien 2008-2016 mittausjaksolla oli tehty 2296 nikkelianalyysiä. Näistä ilman nikkeliipitoisuuden hengittävän jakeen HTP-arvo oli ylittynyt vuositasolla 5-18% näytteistä. Eniten mitattuja ilmapitoisuuksien ylityksiä oli hitsauksessa sekä metallinjalostuksessa. Näillä aloilla tarvittava suojautumisen taso edellyttää henkilönsuojainten käyttöä. Suomen tilanteessa erityinen haaste on metallinjalostussektori johtuen siitä, että Suomi on EU:n pääsiällinen nikkelintuottaja ja myös EU:n suurin nikkelisulatto sijaitsee Suomessa ja täällä on myös nikkelimetallien ja -kemikaalien tuotantoa. Metallinjalostuksessa ei pystytä saamaan työpaikan ilman nikkeliipitoisuuksia raja-arvojen alapuolella vaan työntekijöillä on käytössä riittävän tehokkaat hengityssuojaimet, joiden avulla liiallinen altistuminen voidaan estää. Vaikka Suomessa on asetettu kansallinen HTP-arvo myös alveolijakeelle, on tämän jakeen mittauksia tehty vain vähän lukuun ottamatta metallinjalostussektoria. Sitovan raja-arvon voimaantulon myötä yritysten on ryhdyttävä tekemään myös alveolijakeen mittauksia, mistä tulee yrityksille kustannuksia.

Bentseeni

Bentseenin luontaisen esiintymisen vuoksi sitä on useissa raakaöljytuotteissa, joita käytetään edelleen moniin eri käyttötarkoituksiin kuten teollisuudessa, lämmitykseen,

polttoaineissa, liuottimissa tai pesuaineissa. EU:n alueella noin miljoonan työntekijän arvioidaan altistuvan bentseenille. Bentseenialtistuminen voi aiheuttaa leukemiaa sekä mm. leukosytopeniaa, jossa valkosolujen määrä veressä laskee, mikä lisää infektioriskiä.

Tukesin kemikaalituotejärjestelmän perusteella vuonna 2018 bentseenin valmistus ja maahantuontimäärä oli yhteensä 11 miljoonaa tonnia. Bentseeniä sisältävät tuotteet olivat pääasiassa polttoaineita/kemianteollisuuden raaka-aineita.

Työperäistä altistumista bentseenille tapahtuu muun muassa raakaöljy- ja kemianteollisuudessa sekä polttomoottoreiden ja palamisen päästöjen seurauksena. ASA-rekisteriin ilmoitettiin vuonna 2018 yhteensä 2876 bentseenille altistunutta työntekijää.

Vuosina 2013–2017 Työterveyslaitoksen toimesta tehtiin 110 bentseenipitoisuuden mittausta. Komission esityksessä vuonna 2025 voimaan tuleva raja-arvo 0,2 ppm ylittyi 29 % näytteistä. Ylityksiä tapahtui kemianteollisuudessa, palo- ja pelastustoimissa sekä jätteenkäsittelyssä. Palo- ja pelastushenkilökunta käyttää työssään tehokkaita suojaimia altistumisen estämiseksi. Muiden alojen työntekijöiden henkilökohtaisten suojainten käyttö vaihteli. Korkeat bentseenipitoisuudet prosessityöntekijöiden hengitysvyöhykkeellä kemianteollisuudessa liittyivät laitoksen huollonaikaiseen alasajoon, jonka aikana työntekijät pääsääntöisesti käyttävät hengityksensuojainta.

Kokonaisuudessaan yritysten voidaan katsoa kohtuullisin toimenpitein pystyvän sopeuttamaan toimintansa komission esittämään sitovaan arvoon. Esityksen sisältyvä raja-arvon portaittainen tiukentuminen siirtymäaikojen kautta mahdollistaa riskinhallintatoimenpiteiden kehittämisen pidemmällä aikavälillä. Siirtymäajat myös mahdollistavat öljynjalostusteollisuudessa mahdollisesti tarvittavien säätöjen tekemisen laitosten normaalien määräaikaissuosokkien puitteissa. Viime kädessä altistumisen estämiseksi voidaan käyttää henkilönsuojaimia.

Akryylinitriili

Komission vaikutustenarvioinnin mukaan akryylinitriiliä käytetään laajalti ilma -, puolustus -, ilmailu - ja autoteollisuudessa. EU:n alueella arvioidaan 10 000 – 33 000 työntekijän altistuvan akryylinitriilille työpaikallaan. Akryylinitriili voi aiheuttaa aivo-, vatsa-, suolisto-, ja rintasyöpää. Lisäksi altistumiseen liittyy myös muita terveysvaikutuksia kuten hengitystieärsytystä.

Suomessa akryylinitriilin käyttö on varsin vähäistä. Tukesin kemikaalituotejärjestelmästä saatujen tietojen perusteella käyttömäärä oli vuonna 2017 yhteensä 2288 tonnia ja ainetta käytettiin 5 tuotteessa kemianteollisuuden raaka-aineena (vuoden 2018 tiedot ovat salassapidettäviä, koska tuotteita oli markkinoilla alle neljä tai alle kolmella yrityksellä). ASA-rekisterin perusteella akryylinitriilille altistui 73 työntekijää vuonna 2018.

Komission esittämä sitova 8 tunnin raja-arvo 1 mg/m³ on alhaisempi kuin Suomen nykyinen HTP-arvo 4,4 mg/m³. Myös komission esittämä lyhytaikaisen altistumisen raja-arvo 4 mg/m³ on Suomen nykyistä arvoa (8,8 mg/m³) alhaisempi. Lyhytaikaisen altistumisen raja-arvolla pyritään suojaamaan työntekijöitä akryylinitriilin ärsytysvaikutuksilta. Vaikka hengitysteitä pidetään ensisijaisena altistumisreitteinä voi altistumista tapahtua myös ihokosketuksen kautta. Tästä syystä komissio esittää aineelle myös ”iho”-huomautusta (jonka tarkoituksena on kiinnittää huomioita ihon merkitykseen altistumisreitteinä). Suomessa akryylinitriilillä on jo nykyisellään HTP-asetuksessa ”iho”-huomautus. Työterveyslaitoksen viime vuosina tekemissä mittauksissa akryylinitriilin

ilmapitoisuuksien mediaani on 1 mg/m³ eli sama kuin komission nyt esittämä sitova raja-arvo.

Komission esittämä arvo on varsin tiukka – yhtä maata lukuun ottamatta kaikkien jäsenmaiden on tiukennettava olemassa olevia kansallisia raja-arvojaan. Suomen osalta vaikutukset jäävät rajallisiksi huomioiden akrylinitriilin vähäisen käytön, aineelle altistuvien työntekijöiden alhaisen määrän ja sen, että mittaustulosten perusteella yritykset ovat jo nykyisellään varsin hyvin komission esittämän sitovan raja-arvon puitteissa.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asiakirjat

COM(2020) 571 final (mkl. Annex)
SWD(2020) 183 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Neuvotteleva virkamies Sirkku Saarikoski, STM, Työsuojeluosasto,
sirkku.saarikoski@stm.fi, puh. 0295 163 565.

EUTORI-tunnus

EU/2020/1429

Liitteet

Viite EU/2020/1429

Asiasanat	kemikaalit, työsuojelu ja -turvallisuus
Hoitaa	STM
Tiedoksi	EUE, PLM, SM, TEM, UM, VM, VNK, YM
