

TYÖELÄMÄ- JA TASA-ARVO- VALIOKUNNAN LAUSUNTO 8/2004 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista ja lupamenettelystä (REACH), Euroopan kemikaaliviraston perustamisesta ja direktiivin 1999/45/EY ja {pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskevan} asetuksen (EY) muuttamisesta sekä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi neuvoston direktiivin 67/548/ETY muuttamisesta sen mukauttamiseksi kemikaalien rekisteröintiä, arviointia, lupamenettelyjä ja rajoittamista koskevaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EY)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 20 päivänä helmikuuta 2004 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista ja lupamenettelystä (REACH), Euroopan kemikaaliviraston perustamisesta ja direktiivin 1999/45/EY ja {pysyviä orgaanisia yhdisteitä koskevan} asetuksen (EY) muuttamisesta sekä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi neuvoston direktiivin 67/548/ETY muuttamisesta sen mukauttamiseksi kemikaalien rekisteröintiä, arviointia, lupamenettelyjä ja rajoittamista koskevaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EY) (U 9/2004 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- neuvotteleva virkamies Juha Pyötsiä ja neuvotteleva virkamies Anna-Liisa Sundquist, sosiaali- ja terveysministeriö
- neuvotteleva virkamies Tapani Koivumäki, kauppaja teollisuusministeriö
- ympäristönsuojeluasiamies Meeri Palosaari, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT ry
- työmarkkina-asiamies Merja Berglund, Suomen Yrittäjät ry
- työympäristösihteeri Kari Mäkelä, Kemianliitto ry
- johtaja Aimo Kastinen, Kemianteollisuus ry
- ympäristöpäällikkö Veera Eskelinen, Metsäteollisuus ry
- asiamies Pekka Vuorinen, Rakennusteollisuus ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut Akava ry.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Asetusehdotus

Ehdotettavalla asetuksella perustetaan kemikaalien rekisteröintiä, arviointia ja lupamenettelyä varten yhtenäinen järjestelmä, jossa edellytetään kemikaaleja valmistavien ja maahantuovien yritysten arvioivan aineiden käytöstä aiheutuvat riskit ja ryhtyvän tarvittaviin toimiin havaittujen riskien hallitsemiseksi. Rekisteröinti edellyttää, että teollisuus hankkii asiaankuuluvat tiedot aineistaan ja käyttää näitä tietoja aineiden turvallisen käytön varmistamiseksi. Arvioinnilla valvotaan sitä, että teollisuus noudattaa velvollisuuksiaan, ehkäistään tarpeetonta testausta ja tunnistetaan aineita, joista voi aiheutua riski terveydelle tai ympäristölle. Lupamenettelyssä tarkastellaan erityistä huolta aiheuttavien aineiden käyttötapoihin liittyviä riskejä. Jos riskit ovat riittävän hyvin hallinnassa tai jos sosioekonomiset hyödyt ylittävät riskit eikä aineiden (tai menetelmien) korvaamiseksi ole soveltuvia vaihtoehtoja, kyseisille käyttötavoille myönnetään lupa.

Asetuksella perustetaan kemikaalivirasto hallinnoimaan REACH-järjestelmää.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee EU:n uuden kemikaalipoliittikan tavoitteita. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että REACH-asetuksella saavutetaan tasapainoinen lopputulos terveyden- ja ympäristön-suojelun sekä taloudellisten toimijoiden kannalta.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus on kehittynyt oikeaan suuntaan. Siitä on tullut selkeämpi ja yksinkertaisempi, ja sen aiheuttama taloudellinen kuormitus etenkin pienelle ja keskisuurille teollisuudelle on vähäisempi kuin aiemmissa luonnoksissa. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotusta tulee edelleen yksinkertaistaa ja kohdistaa sitä turvallisuuden kannalta keskeisimpiin seikkoihin. Ehdotuksen kehittäminen tulee kuitenkin toteuttaa sen tavoitteita vaarantamatta.

Valtioneuvoston kantoja tarkennetaan neuvostokäsittelyn edetessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Ehdotuksen tavoitteena on ihmisten terveyden ja ympäristön suojeleminen kemikaalien aiheuttamilta haitoilta. Ehdotuksella luotaisiin kattava järjestelmä kemikaaliriskien hallinnan tehostamiseksi. Tavoitteena on lisääntyvään tietoon perustuva parempi ymmärrys aineiden vaikutuksista ja altistumisen välttäminen sekä innovaatioiden kannustaminen niin, että vaaralliset kemikaalit voitaisiin korvata haitattomammilla.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää asetuksen tavoitteita erittäin tärkeinä. Valiokunta katsoo, että teollisuuden vastuun korostuminen edesauttaa kemikaaleja koskevan tiedon lisääntymistä ja kemikaaliriskien parempaa hallintaa. Työsuojelun parantamiseksi tietopohjan ja riskienhallinnan parantaminen sekä ennalta varautumisen periaatteen soveltaminen ovat ensiarvoisen tärkeitä. Valiokunta pitää tärkeänä, että toiminnanharjoittajan huolehtimis-, selvilläolo- ja valintavelvollisuudet kirjataan selkeästi asetuksen tulkintaa ohjaaviksi periaatteiksi.

Työturvallisuuslaki edellyttää työnantajalta riskien kartoittamista ja toimenpiteitä riskien

hallitsemiseksi. Ilman tietoa kemikaalien ominaisuuksista ja riskeistä riskien arviointi työpaikoilla jää kuitenkin hyvin hataraksi. Tähän REACH-järjestelmä tarjoaa huomattavaa parannusta. Työturvallisuutta edistää myös lupamenettely, jossa vaarallisten aineiden turvallinen käyttö määritellään yksityiskohtaisesti luvan ehdoissa.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen, jonka mukaan ehdotusta tulee edelleen kohdistaa turvallisuuden kannalta keskeisiin seikkoihin. Velvoitteiden määräytyminen tonnirajojen perusteella saattaa ohjata riskienhallintaresursseja väärin. Valiokunta pitää tärkeänä, että kemikaalien rajausta pyritään tarkentamaan ja asettamaan aineiden selvitystyö kiireellisyysjärjestykseen niiden aiheuttaman riskin perusteella. Samalla tulee kuitenkin huolehtia siitä, että järjestelmästä ei tule kohtuuttoman monimutkaista.

Vaikutukset työterveyteen

Kansainvälisen työjärjestön ILO:n arvioiden mukaan vaarallisille aineille altistuminen työssä aiheuttaa maailmassa lähes 440 000 ja EU-alueella 47 000 kuolemaa vuodessa. Yksinomaan asbesti aiheuttaa vuositasolla 18 000 kuolemaa EU-alueella.

Sosiaali- ja terveysministeriössä tehdyn arvion mukaan kemiallisten tekijöiden aiheuttamien työperäisten sairauksien ja kuolemien vuosikustannukset ovat Suomessa noin miljardi euroa. REACH-asetuksen toteuttamisella ei voida kokonaan poistaa tätä sairastavuutta, mutta sitä voidaan merkittävästi vähentää. Komission toimeksiannosta on selvitetty asetuksen vaikutuksia työterveyteen EU-alueella arvioimalla kemikaalien aiheuttamien syöpäsairauksien kustannuksia. Selvityksessä oletettiin, että 20 % vuosittaisista syöpätapauksista on tuntemattomien syöpävaarallisten kemikaalien aiheuttamia. Asetuksen toteuttamisella katsottiin voitavan estää näistä kolmannes tai kaksi kolmannesta, jolloin estettävissä olevien syöpäkuolemien määräksi saatiin 2 167—4 333 kuolemaa vuodessa ja vältettävissä oleviksi kustannuksiksi

17 600—54 200 miljoonaa euroa 30 vuoden ajanjaksolla. Vaikka työterveydellisten vaikutusten arvioiminen on vaikeaa, valiokunta pitää selvänä, että asetuksella saatavat hyödyt ovat huomattavat sekä inhimillisesti että yhteiskunnalle säästyvinä kustannuksina.

Vaikutukset teollisuuden kilpailukykyyn

Ehdotuksen taloudellisista vaikutuksista erityisesti teollisuudelle on tehty useita selvityksiä. Selvitysten mukaan ehdotus voi johtaa bruttokansantuotteen, työllisyyden ja reaali-palkkojen kasvun heikkenemiseen Suomessa ja muissa EU-maissa, samalla kun EU:n ulkopuolisissa maailmantaloudessa työllisyys ja reaali-palkkataso paranevat. Erityisen suuret kustannukset aiheutuisivat pienille ja keskisuurille yrityksille.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan on tärkeää saavuttaa tasapainoinen lopputulos terveyden- ja ympäristönsuojelun sekä taloudellisten toimijoiden kannalta. Valiokunta pitää tärkeänä, että ehdotuksen vaikutukset eri toimijoille selvitetään mahdollisimman monipuolisesti. Selvityksissä tulee pyrkiä ottamaan huomioon myös ehdotuksen hyödyt, joita terveys- ja ympäristövaikutusten lisäksi arvelaan syntyvän teollisuuden innovaatiokyvyn parantumisesta asetuksen rohkaisesta vanhojen, vaarallisten kemikaalien korvaamiseen haitattomammilla ja suunnatessa näin tuotekehitystä turvallisempien kemikaalien kehittämiseen.

Asetus parantaa uusien aineiden tuotekehitysmahdollisuuksia nostamalla uusien aineiden tutkimus- ja ilmoitusvelvollisuusrajoja merkittävästi. Lisäksi tuotekehitysvaihetta helpotetaan sallimalla uusien aineiden käyttö tutkimus- ja tuotekehittelytarkoituksiin hyvin vähäisillä rekisteröintitiedoilla 5 vuoden ajan ilman tonnirajaa.

Ehdotuksen mukaan kaikki tuontitavaroiden sisältämät kemikaalit eivät tulisi rekisteröintivaatimusten piiriin. Jotta ehdotus ei kannustaisi tuotannon siirtämiseen EU:n ulkopuolelle, olisi tärkeää, että tuontituotteisiin kohdistuisivat samat säännöt kuin sisämarkkinoilla. Maahan-tuojien tulisi käyttää tuotteissaan vain EU:ssa re-

kisteröityjä aineita tai heidän tulisi rekisteröidä tuotteiden sisältämät kemikaalit ennen maahan-tuontia. Suomen ja EU:n on syytä toimia aktiivi-sesti maailmanlaajuisen REACH-asetusta vas-taavan kemikaalisopimuksen aikaansaamiseksi.

Kemikaaliviraston tulee toimia uuden lain-säädännön tehokkaana koordinaattorina ja huo-lehtia jäsenmaissa olevan tiedon ja taidon hyö-dyntämisestä ja kehittämisestä. Kemikaaliviras-ton sijoittaminen Suomeen edistää alan korkean tason osaamista Suomessa. Myös suomalaisille yrityksille on merkittävästi helpompaa asioida Suomessa toimivassa virastossa.

Ehdotuksen mukaisten menettelyjen noudat-taminen asettaa suuria haasteita asiantuntemuk-selle erityisesti pk-sektorilla. Sillä, syntykö yritysten yhteenliittymiä ja pääsevätkö kaikki yritykset niihin mukaan, on ratkaiseva vaikutus siihen, miten ja millaisin kustannuksin pienet ja keskiuuret yritykset pystyvät täyttämään asetetut vaatimukset. Pk-yritysten aseman turvaami-seksi valiokunta pitää tärkeänä, että ehdotuksen jatkokäsittelyssä tutkitaan tarkoin mahdollisuu-det "yksi aine, yksi rekisteröinti" -periaatteen käyttöönottoon. Myös testaustietojen julkisuus ja mahdollisuus hoitaa menettelyt yrityksen omalla kielellä parantavat pk-yritysten mahdol-lisuuksia toimia asetuksen vaatimusten mukai-sesti. Tarvittaessa tulee kehittää tukipalveluita, joilla autetaan pk-yrityksiä luomaan yhteenliit-tymiä ja laatimaan asetuksen edellyttämiä selvi-tyksiä.

Välituotteet

Työturvallisuuden näkökulmasta ongelmallinen on ehdotus, jonka mukaan teollisuuden proseseissa synteessin lähtöaineina käytettäviltä väli-tuotteilta ei edellytetä ominaisuuksien selvittä-mistä eikä turvallisuusarviointia. Komissio on perustellut välituotteita koskevaa poikkeusta paitsi viittaamalla työturvallisuuslainsäädän-töön myös näiden aineiden suurella määrällä sekä asetuksen toimeenpanon helpottamisella ja teollisuudelle aiheutuvien kustannusten kohtuul-listamisella.

Työturvallisuuslainsäädännön soveltaminen laukeaa vasta, jos ainetta pidetään vaarallisena. Koska välituotteena pidettävistä aineista ei edel-lytetä hankittavan uusia tietoja tai tutkimuksia, aineita pidettäisiin edelleenkin vaarattomina eikä erityisiä riskinhallintakeinoja myöskään työturvallisuuslainsäädännön nojalla vaadittaisi.

Valiokunta pitää työturvallisuuden paranta-misen näkökulmasta tärkeänä, että välituotteita koskevia poikkeuksia ja niiden ehtoja muute-taan siten, että toiminnan harjoittajan tulee myös niiden osalta osoittaa riskinhallintatoimien riit-tävyys.

Muut poikkeukset

Liitteissä 2 ja 3 on lueteltu aineita, joita rekiste-röintivaatimus ei koskisi. Liitteessä 2 luetellaan vaarattomina tai jopa elintarvikkeina pidettäviä yksittäisiä aineita. Näitä ovat sokerit, öljyt, typ-pi, hiili, kalkkikivi ja tärkkelys, joiden ominai-suudet ja riskit jo tunnetaan.

Liitteessä 3 luetellaan erilaisia tahattomia reaktiotuotteita tai sivutuotteita (esim. jätteitä), joita ei saateta markkinoille ja joita rekisteröin-tivelvollisuus ei koske. Liitteen 3 kohta 8 kos-kee luonnontuotteita, jotka ovat rekisteröintivel-voitteen ulkopuolella, jos niitä ei muuteta ke-miallisesti valmistuksen aikana tai jos niitä ei pi-detä vaarallisina. Osa luonnontuotteista on vaa-rallisia. Esimerkiksi monet lääkkeet ovat peräi-sin luonnosta. Myös malmeissa ja mineraaleissa voi olla vaarallisia aineita, joista tunnetuimpia ovat raskasmetallit ja asbesti. Talkissakin voi esiintyä asbestia epäpuhtautena.

Selluloosan osalta ei ole aivan selvää, onko se liitteen 3 kohdassa 8 tarkoitettu aine. Selluloosa vastaa ominaisuuksiltaan sokeria ja tärkkelystä, jotka on mainittu liitteessä 2. Tilanteen selkiyt-tämiseksi on syytä pyrkiä siihen, että selluloosa lisätään liitteen 2 luetteloon.

Valiokunta yhtyy Suomen alustavaan kan-taan, jonka mukaan liitteet 2 ja 3 tulee tarkistaa siten, että kaikki samantapaiset aineet ja tapauk-set ovat niissä mahdollisimman tasapuolisesti mukana.

Jätteet

Ehdotusta on kritisoitu siitä, että se estää jätteen uusiokäyttöä ja luo päällekkäisiä järjestelmiä jätehuoltolainsäädännön kanssa.

Komissio lähtee siitä, että jätteellä on oma määritelmänsä lainsäädännössä eikä se siten ole aine, valmiste tai tuote, johon REACHiä sovellettaisiin. Tämän mukaisesti REACHiä ei sovelleta esimerkiksi keräyspaperin tuontiin EU:hun. Uusiopaperi voisi joutua rekisteröinti- tai ilmoitusvelvoitteen piiriin vain, jos siitä vapautuu vaarallista ainetta.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan asetuksen selventämisen tarpeellisuudesta. Yri-

tysten ja kansalaisten ei voida olettaa osaavan tulkita määritelmiä komission esittämällä tavalla. Valiokunta pitää tärkeänä, että asetuksesta yksiselitteisesti ilmenee, missä tilanteissa se voi tulla sovellettavaksi jätteisiin.

Lausunto

Lausuntonaan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ilmoittaa

että edellä esitetyin huomautuksin valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 2 päivänä kesäkuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jukka Gustafsson /sd
vpj. Anne Holmlund /kok
jäs. Sari Essayah /kd
Susanna Haapoja /kesk
Heidi Hautala /vihr
Antti Kaikkonen /kesk
Anneli Kiljunen /sd
Riikka Moilanen-Savolainen /kesk

Markus Mustajärvi /vas
Leena Rauhala /kd
Paula Risikko /kok
Jukka Roos /sd
Tero Rönni /sd
Kimmo Tiilikainen /kesk
Jaana Ylä-Mononen /kesk
vjäs. Matti Kauppila /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.