

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 (Syöpädirektiivin IV päivitysdirektiivi); parlamentin muutosesitykset

Kokous

U/E/UTP-tunnus

E 126/2020 vp

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 nikkeliyhdisteille sekä bentseenin aiemman sitovan raja-arvon tiukentamista. Lisäksi näille aineille esitetään huomautuksia ihoaltistumisen merkittävyydestä tai aineen herkistävyydestä.

Asiaa käsiteltiin neuvoston sosiaalityöryhmässä 8.10.2020 ja 27.10.2020 sekä tämän jälkeen kirjallisesti. Komission alkuperäiseen direktiiviehdotukseen tehtiin vain vähäisiä muutoksia, joista merkittävimmät ovat iho- ja herkistävyys huomautuksen lisääminen akryylinitriilille sekä lisäys, jossa edellytetään komission tekävän selvityksen mahdollisuudesta tiukentaa bentseenin arvoa jatkossa edelleen. Käsittelyn perusteella syntynyt puheenjohtajan kompromissiehdotus käsiteltiin Coreper I:n kokouksessa 25.11.2020, jossa se hyväksyttiin yleisnäkemykseksi.

EU parlamentin työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunta hyväksyi mietintönsä kokouksessaan 25.3.2021 ja äänesti trilogineuvotteluihin lähtemisestä 13.4.2021. Täysistunto hyväksyi 28.4. trilogineuvotteluiden aloittamisen valiokunnan mietinnön pohjalta. Parlamentti ei tehnyt muutoksia komission direktiiviehdotuksessaan esittämiin sitoviin raja-arvoihin. Sen sijaan parlamentti esittää alkuperäiseen direktiiviehdotukseen liittymättömiä merkittäviä lisäyksiä, jotka on kuvattu kohdassa ”Pääasiallinen sisältö”.

Trilogineuvottelut ovat alkamassa ja neuvoston osalta valmistautuminen aloitetaan sosiaalityöryhmän kokouksella 19.5.2021, jossa on tarkoitus käsitellä parlamentin tekemiä lisäysehdotuksia.

Suomen kanta

E-kirjelmässä E 126/2020 vp on kuvattu Suomen kannat komission alkuperäiseen direktiiviehdotukseen. Neuvosto ja parlamentti eivät ole tehneet merkittäviä muutoksia komission ehdottamiin kirjauksiin. Sen sijaa parlamentti on tehnyt merkittäviä lisäysehdotuksia ja tässä perusmuistiossa otetaan kantaa vain näihin parlamentin lisäysehdotuksiin, jotka ovat tulevien neuvottelujen aiheena.

Suomi pitää tärkeänä parlamentin tavoitetta ja näkemystä työntekijöiden paremmasta suojelusta. Parlamentin tekemien lisäysehdotusten osalta Suomi pitää yleisesti katsoen ongelmallisena laajojen ja monimutkaisten asiakokonaisuuksien lisäämistä direktiiviin ilman normaalisti vaadittavaa tieteellistä arviointia ja vaikutustenarviointia. Suomi pitää tärkeänä myös kolmikantaista valmisteluprosessia ja näkee sen sivuuttamisen ongelmallisena. Näistä syistä Suomi näkee haasteita liittyen ehdotuksiin lisääntymisvaarallisten aineiden sekä syöpävaarallisten ja lisääntymisvaarallisten lääkeaineiden sisällyttämiseen nykyisen syöpädirektiivin soveltamisalaan.

Lisääntymisvaarallisten aineiden osalta Suomi katsoo, että nykyinen syöpädirektiivi ei kaikilta osin sovi sovellettavaksi lisääntymisvaarallisiin aineisiin. Nykyinen syöpädirektiivi on suunniteltu aineille, joille ei voida asettaa turvallisen altistumisen tasoa (kynnysarvo) ja joiden vaikutukset ilmenevät vasta vuosikymmenien kuluttua. Lisääntymisvaaralliset aineet ovat kuitenkin enimmäkseen aineita, joille voidaan määrittää tieteellisesti kynnysarvo, jonka alapuolella terveysriskiä ei ole. Näin ollen direktiivin velvoite minimoida aineen käyttö terveysperusteisen raja-arvon alapuolellakin voidaan katsoa tarpeettomaksi. Lisääntymisvaarallisten aineiden osalta myöskään syöpädirektiivin velvoite säilyttää altistuneiden työntekijöiden tietoja 40 vuoden ajan ei ole perusteltu, koska lisääntymisvaarallisilla aineilla ei ole sellaisia terveysvaikutuksia, jotka ilmenisivät vasta vuosikymmenien kuluttua ja joita voitaisiin kompensoida (vrt. ammattisyöpä). Suomi katsoo, että lisääntymisvaarallisten aineiden syöpädirektiiviin sisällyttämisen osalta tulisi valmistella yksityiskohtaisempi ratkaisu, jossa huomioidaan, onko aineilla kynnysarvo ja arvioidaan kunkin syöpädirektiivin artiklan soveltuvuus lisääntymisterveydelle haitallisille aineille. Yksi mahdollisuus olisi sisällyttää syöpädirektiiviin sellaiset lisääntymisvaaralliset aineet, joiden osalta tieteellinen RAC-komitea arvio, että niillä ei ole kynnysarvoa.

Haitallisten lääkeaineiden osalta Suomi katsoo, että asia edellyttää perusteellisemman valmistelun. Haitalliset lääkeaineet voidaan lisätä syöpädirektiivin soveltamisalaan ja liitteeseen I, kunhan ensin saadaan tehdyksi määritelmä, josta voidaan selkeästi päätellä, mitä lääkeaineita kyseinen lisäys koskee. Suomessa on jo sisällytetty syöpävaarallisia aineita koskevaan lainsäädäntöön solunsalpaajat määrittelemällä tämä ryhmä WHO:n luokituskriteerien kautta.

Suomi voi tukea riskiperusteisen lähestymistavan käyttöönottoa asettaessa sitovia raja-arvoja syöpävaarallisille aineille. Asia on valmistelussa työsuojelun neuvoa-antavan komiteassa.

Suomi voi hyväksyä parlamentin ehdottaman periaatteen siitä, että raja-arvoja sovellettaessa tulisi huomioida aineiden yhteisvaikutukset. Määräajalla varustettuun lisäykseen ohjeistuksen valmistelusta Suomi suhtautuu pidättyväisesti huomioiden käytettävissä olevien resurssien rajallisuuden. Suomessa yhteisvaikutusten huomioimisesta on jo ohjeistettu esimerkiksi STM:n julkaisussa ”HTP-arvot 2020”.

Suomi tukee sitovan raja-arvon valmistelua koboltille ja sen yhdisteille. Tämä on ollut myös työsuojelun neuvoa-antavan komitean kanta.

Kiteisen piidioksidin sitovan raja-arvon alentamisen osalta Suomi voi neuvottelutilanne huomioiden hyväksyä raja-arvon alentamisen nykyisestä 0,1 mg/m³ arvosta arvoon 0,05 mg/m³. Suomessa on jo voimassa kansallisena HTP-arvona 0,05 mg/m³. Raja-arvon alentamista puoltaa se, että nykyiseen arvoon liittyy vielä merkittävä laskennallinen syöpäriski. Toisaalta alhaisemman arvon saavutettavuuteen liittyy haasteita muun muassa kaivosteollisuudessa.

Bentseenin osalta Suomi tukee neuvostossakin hyväksyttyä lisäystä siitä, että komission tulisi tehdä uusi arviointi sitovan raja-arvon lisävähennyksen toteutettavuudesta ja tarvittaessa ehdottaa muutoksia vuoteen 2030 mennessä.

Suomi voi hyväksyä parlamentin ehdotuksen vastaavasta uudelleenarvioinnista myös nikkeliyhdisteiden suhteen. Yleisesti Suomi kuitenkin katsoo, että huomioiden rajalliset resurssit parlamentin ei tulisi pyrkiä esityksillään asettamaan prioriteetteja tiettyjen kemikaalien arvioinnille vaan priorisointi tulisi jättää työsuojelun neuvoa-antavalle komitealla, jolla on kokonaiskuva kiireellisyys- ja valmistelutilanteesta.

Suomi pitää tarpeettomana parlamentin esittämää lisäyksiä koskien henkilönsuojaimia koska direktiivissä on jo suojainten osalta tarpeelliset kirjaukset. Esitetyn muotoilun voidaan katsoa olevan ristiriidassa henkilönsuojaimia koskevan direktiivin kanssa.

Suomi pitää sinällään myönteisenä parlamentin vaatimusta syöpävaarallisia aineita koskevan listauksen valmistelusta, mutta ei pidä esitettyä kirjausta tarpeellisenä, koska tällainen listaus on juuri valmisteltu työsuojelun neuvoa-antavassa komiteassa. Samaan lisäyksesitykseen sisältyvä parlamentin vaatimus siitä, että komission tulee tehdä uusi direktiiviehdotus syöpädirektiivin päivittämiseksi vuoden 2024 loppuun mennessä on sinällään kannatettava. Kuitenkin parlamentin ehdotuksesta jää epäselväksi onko tarkoitettu, että direktiiviehdotuksen tulisi sisältää raja-arvot kaikille mainituille 25 aineelle. Näin monen raja-arvon asianmukainen valmistelu tässä ajassa ei ole mitenkään mahdollista.

Pääasiallinen sisältö

Komission 22.9.2020 tekemässä direktiiviehdotuksessa esitettiin sitovien raja-arvojen asettamista akryylinitriilille ja nikkelin karsinogeenisille yhdisteille sekä bentseenin aiemman sitovan raja-arvon tiukentamista. Tämän direktiiviehdotuksen pääasiallinen sisältö on kuvattu E-kirjelmässä E 126/2020 vp.

Sekä neuvosto että parlamentti ovat hyväksyneet komission direktiiviehdotukseen sisältyneet ehdotukset lähes sellaisenaan. Sen sijaan parlamentti on tehnyt suuren määrän alkuperäiseen direktiiviehdotukseen suoranaisesti liittymättömiä lisäysehdotuksia alla kuvatusti.

Lisääntymisvaarallisten aineiden osalta parlamentin ehdotuksessa esitetään CLP-luokituksen mukaisten lisääntymisvaarallisten aineiden sisällyttämistä syöpädirektiivin soveltamisalaan. Parlamentin ehdotuksessa lisääntymisvaarallisiin aineisiin sovellettaisiin kaikkia direktiivin artikloita ilman poikkeuksia.

Lääkeaineiden osalta parlamentti ehdottaa, että direktiivin liitteeseen I lisätään aineet, jotka täyttävät CLP-asetuksen ((EY) N:o 1272/2008) mukaiset luokituskriteerit joiden

perusteella ne luokitellaan syöpäsairauden vaaraa aiheuttaviksi, perimää vaurioittaviksi tai lisääntymisvaarallisiksi aineiksi kategoriaan 1A tai 1B. Tämä määrittely ei kuitenkaan ole yksiselitteinen ja tästä syystä parlamentti on tehnyt lisäehdotuksen, jonka mukaan komission tulee 1.3.2022 mennessä määritellä, mitä tällä direktiivin lisäyksellä tarkoitetaan sekä tehdä lista määritelmän täyttävistä lääkkeistä. Listaa pitäisi päivittää kahden vuoden välein. Komission myös edellytetään sidosryhmiä kuultuaan tuottavan EU-tason ohjeistuksen ja käytännön standardit näiden lääkeaineiden valmistuksesta, annostelusta ja hävittämisestä.

Parlamentti ehdottaa nk. riskiperusteisen lähestymistavan käyttöönottoa asetettaessa raja-arvoja syöpävaarallisille aineille. Lähestymistavassa määritetään korkein ja matalin riskitaso, jonka väliin asetettavan sitovan raja-arvon on asetettava. Ehdotuksessa edellytetään suuntaviivojen laatimista lähestymistavan käytöstä.

Parlamentti ehdottaa aineiden yhteisvaikutusten huomioimista raja-arvoja sovellettaessa. Lisäksi parlamentti esittää, että 1.12.2022 mennessä komission tulisi laatia ohjeistus siitä, miten tämä käytännössä tulee tehdä.

Parlamentin ehdotukseen sisältyy komissiolle velvoite valmistella koboltille ja sen yhdisteille sitova raja-arvo 31.12.2023 mennessä.

Parlamentti esittää myös kvartsipölyn sitovan raja-arvon laskemista nykyisestä 0,1 mg/m³-arvosta arvoon 0,05 mg/m³.

Komission direktiiviehdotukseen sisältyvän bentseenin raja-arvon osalta esitetään uudelleen tarkasteltavaksi mahdollisuus alentaa raja-arvoa entisestään. Komission tulee ryhtyä arvioinnin johdosta tarvittaviin toimenpiteisiin viimeistään 1.1.2030 mennessä. Nikkeliyhdisteille parlamentti esittää vastaavaa uudelleenarviointia kuin bentseenille.

Lisäksi parlamentti esittää riskinhallintakeinoihin uutta lisäystä siitä, että työntekijöille tulisi tarjota henkilönsuojaimia. Parlamentti myös edellyttää, että komissio laatii 31.12.2021 mennessä sidosryhmiä ja erityisesti työsuojelun neuvoa-antavaa komiteaa kuultuaan listauksen vähintään 25 syöpävaarallisesta, mutageenisesta ja lisääntymisvaarallisesta aineesta, jotka tulisi priorisoida raja-arvoja asetettaessa. Komission tulisi 31.12.2024 mennessä tehdä lainsäädäntöaloite.

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) ja mietinnön laatijana toimii Stefania Zambelli. EU parlamentin työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunta käsitteli asiaa ja hyväksyi mietintönsä muutosehdotuksineen kokouksessaan 25.3.2021 ja äänesti trilogineuvotteluihin lähtemisestä 13.4.2021. Täysistunto hyväksyi 28.4. trilogineuvotteluiden aloittamisen valiokunnan mietinnön pohjalta.

Kansallinen valmistelu

Suomen kanta komission alkuperäiseen ehdotukseen on käsitelty työturvallisuussäännöksiä valmistelevalle neuvottelukunnan alaisessa kolmikantaisessa HTP-jaostossa kirjallisella menettelyllä 2.-5.10.2020 sekä kolmikantaisessa EU26-jaostossa kirjallisella menettelyllä 5.-7.10.2020.

Parlamentin muutosehdotukset on käsitelty HTP-jaostossa ja EU26-jaostossa kirjallisella menettelyllä 11.-17.5.2021.

Eduskuntakäsittely

E-kirje E 126/2020 vp (STM-00288) komission ehdotuksesta on käsitelty työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa joka kannanotossaan 26.11.2020 yhtyy valtioneuvoston kantaan. Suuri valiokunta on käsitellyt asian 27.11.2020 ja yhtyy erikoisvaliokunnan kannanottoon.

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

Komission alkuperäisen direktiiviehdotuksen taloudellisia vaikutuksia on käsitelty seikkaperäisesti E-kirjelmässä E 126/2020 vp.

Parlamentin tekemien ehdotusten vaikutuksia on vaikea arvioida, mutta kovin laajamittaisia taloudellisia vaikutuksia muutoksilla ei kuitenkaan todennäköisesti olisi. Parlamentin esityksistä vaikutusten arvioinnin kannalta keskeisimmiksi voidaan katsoa syöpädirektiivin soveltamisalan laajentaminen kattamaan lisääntymisvaaralliset aineet sekä kiteisen piidioksidin sitovan raja-arvon alentaminen.

Parlamentin esittämä lisääntymisvaarallisten aineiden sisällyttäminen syöpädirektiivin soveltamisalaan ja täten tiukempien velvoitteiden piiriin voi aiheuttaa taloudellisia vaikutuksia joillekin yrityksille, jotka käyttävät kyseisiä aineita. Erityisesti direktiivin vaatimus altistumisen minimoimisesta voi aiheuttaa kustannusvaikutuksia. Toisaalta osa lisääntymisterveydelle vaarallisista aineista on myös syöpävaarallisia ja tästä syystä jo valmiiksi syöpädirektiivin muita kemikaaleja tiukempien velvoitteiden piirissä. Lisäksi yritysten voidaan olettaa jo valmiiksi soveltaneen lisääntymisvaarallisiin aineisiin tiukkoja suojatoimenpiteitä. Suomen lainsäädännössä on jo EU-lainsäädännöstä poiketen lisääntymisvaarallisia aineita koskeva velvoite korvata aineet vähemmän vaarallisilla. Parlamentin ehdotuksen mukainen lisäys johtaisi siihen, että lisääntymisvaarallisille aineille altistuneet työntekijät tulisi jatkossa ilmoittaa ASA-rekisteriin. Tästä syntyisi hallinnollista taakkaa yrityksille ja rekisteriä ylläpitävälle Työterveyslaitokselle.

Yksi parlamentin ehdotuksista koskee kiteisen piidioksidipölyn (kvartsi, kristobaliitti, tridymiitti) nykyisen EU:n sitovan raja-arvo, 0,1 mg/m³, tiukentamista arvoon 0,05 mg/m³. Kiteiselle piidioksidille altistuu arviolta noin 48 000 työntekijää Suomessa. Tärkeimmät toimialat, joissa kiteistä piidioksidia käytetään ovat kaivannaisteollisuus,

louhinta, valimotyö, lasikeraaminen työ, mineraalien käsittely, rakennustyö sekä tiilien ja laattojen valmistus. Kiteiselle piidioksidille altistuvat muun muassa kunnossapitotyöntekijät, kaivannaisteollisuudessa työskentelevät, valimotyöntekijät, lasikeraamisessa teollisuudessa työskentelevät ja rakennustyöntekijät. Suomessa on jo vuodesta 2007 ollut voimassa sitovan raja-arvon (0,1 mg/m³) ohella kansallinen HTP-arvo 0,05 mg/m³. HTP-arvon luonne on kuitenkin vähemmän sitova kuin sitovien raja-arvojen, joten sitovan raja-arvon alentamisella on vaikutuksia varsinkin ottaen huomioon kvartsipölylle altistuvien työntekijöiden merkittävän määrän. Työterveyslaitoksen vuosina 2015-2020 tekemissä mittauksissa nykyisen sitovan raja-arvon (0,1 mg/m³) ylitti 4 % mittauksista ja HTP-arvon (0,05 mg/m³) 7 % mittauksista. Näiden osuuksien välille jäi siis 3 % mittauksista, eli tämän aineiston perusteella raja-arvojen 0,05 mg/m³ ja 0,1 mg/m³ saavutettavuudessa ei vaikuta olevan kovin suurta eroa. Raja-arvojen ylitykset ovat tapahtuneet pääasiassa kaivos-, kiviaines- ja betonituoteteollisuudesta. Osassa työpaikoista on käytetty hengityksensuojainta, joten mittauksien tulokset eivät suoraan tarkoita työntekijöiden altistuneen (mittauksien tulokset suojaimen ulkopuolelta). Kvartsipölyn riskinhallintaan on saatavilla runsaasti julkaistua materiaalia, jota on tuotettu eurooppalaisessa NEPSI-hankkeessa. Nykyiseen sitovaan raja-arvoon 0,1 mg/m³ liittyy viimeisimpien riskinarvioiden perusteella vielä erittäin korkea niin kutsuttu jäännösriski; lisääntyneeksi syöpäriskiksi on arvioitu 11-54 syöpätapausta tuhatta työntekijää kohden, jos altistutaan 40 vuoden ajan 8 tuntia päivässä.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Asiakirjat

A9-0114/2021 (Parlamentin mietintö)
COM(2020) 571 final (mkl. Annex)
SWD(2020) 183 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Neuvotteleva virkamies Sirkku Saarikoski, STM, Työ- ja tasa-arvo-osasto,
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
