

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle; *Tavoitteena päästä asbestista kokonaan eroon: eurooppalainen lähestymistapa asbestista aiheutuvien terveysriskien käsittelyyn.*

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio on antanut 28.9.2022 tiedonannon tulevasta asbestin kartoitusta ja rekisteröintiä koskevasta direktiivistä. Asia saatetaan ensivaiheessa eduskunnan käsiteltäväksi tällä E-selvityksellä. Direktiivi on tarkoitus antaa kesäkuussa 2023.

Suomen kanta

Tiedonannon toimenpiteiden asbestialtistuksen riskienhallinnan edesauttamiseksi ja asbestista eroon pääsemiseksi voidaan katsoa olevan yleisesti kannatettavia lisätoimia ja Suomi pitää kannatettavana yleistä kansanterveystavoitetta EU-tasolla. Keskeistä kuitenkin on, että ehdotettujen toimenpiteiden tulee olla perusteltuja ottaen huomioon jäsenvaltioissa jo olemassa oleva kansallisesti tehokas asbestia koskeva sääntely.. Suomessa asbestista on säädetty tehokkaasti jo kansallisesti.

Ennakkovaikuttamisen tavoitteena on pyrkiä siihen, että EU:n tuleva sääntely ei johtaisi pakolliseen rakenteita rikkovaan kartoitukseen tilanteissa, joissa rakennuksen korjaustarvetta ei ole. Eurooppalaista rakennuskantaa koskevat jo velvoitteet, joiden mukaan asbestin esiintymistä on arvioitava ennen kunnostustöiden aloittamista, ja näin pakollinen asbestin rakennuksissa esiintymisen kartoittamisen ei voi katsoa olevan perusteltu vaatimus. Koska rakennuksessa olevalle asbestille altistuminen tapahtuu yleensä asbestiin kajottaessa, esimerkiksi purkutöiden aikana, ei voida perustella, että vaatimuksella sen kartoittamisesta rakennuskannassa minimoitaisiin altistumista. Siksi Suomi ei pidä perusteltuna säätää EU-tasolla erillisestä velvoitteesta kartoittaa asbestia rakennuksissa, joka johtaa rakenteisiin kajoamiseen ja näin asbestin poistamisen ilman muuta korjaustarvetta.

Pääasiallinen sisältö

Tausta

1. Komission tiedonanto

Komission antoi 28.09.2022 tiedonannon koskien lähestymistapaa, jolla puututaan asbestin käyttöön tavoitteena päästä asbestista kokonaan eroon ja näin edesautetaan asbestialtistuksen riskien hallintaa. Tiedonannossa komissio pyrkii vastaamaan Euroopan parlamentin lokakuussa 2021 hyväksymään päätöslauselmaan, jossa vaadittiin muun muassa eurooppalaista strategiaa kaiken asbestin poistamisesta. Myös Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on vaatinut kaiken asbestin poistamista ja korostanut tarvetta luoda energiaperuskorjausten yhteydessä yhteisvaikutuksia haitallisten aineiden poiston kanssa. Euroopan tulevaisuuskonferenssin yhteydessä esitetyissä kansalaisten suosituksissa korostettiin myös oikeudenmukaisten työolojen, erityisesti asbestialtistuksesta työssä annetun direktiivin muuttamisen, ja terveyttä koskevan kokonaisvaltaisen lähestymistavan merkitystä.

Asbesti on erittäin vaarallinen, syöpää aiheuttava aine. Asbesti on yleisnimitys silikaattimateriaaleille, jotka voidaan jakaa serpentiineihin sekä amfioleihin, ja niiden käyttö oli suosittua rakentamisessa materiaalin kuitumaisen ominaisuuden vuoksi, joka teki rakennusmateriaaleista kestävämpiä ja pitävämpiä. Asbestille ominaista on myös kuumuuden kestävyys, ja näin se oli yleinen massapaloeristeissä sekä hyvän lämmöneristävyyden vuoksi laajalti käytetty putkieristeinä. Ennen EU:n kieltä asbestia käytettiin laajasti, pääosin rakennusalailla. Kaikkiaan 70–80 prosenttia asbestista käytettiin sementtituotteisiin ja loput pääasiassa muihin rakennustuotteisiin, kuten lattiapäällysteisiin, tekstiileihin, pahveihin tai eristyslevyihin. Vuonna 1970 raaka-asbestia kulutettiin EU:n nykyisissä jäsenmaissa yli 920 000 tonnia, ja kulutus oli suurimmillaan vuonna 1980 (yhteensä 1 200 000 tonnia), josta se laski alle 40 000 tonniin vuonna 2000. Suomessa asbestia on käytetty rakennustarvikkeiden valmistuksessa 1920-luvulta aina 1980-luvun loppupuolelle saakka. Sen käyttöä alettiin rajoittaa vasta 1970-luvulla jolloin ruiskutetun asbestin käyttö kiellettiin vuonna 1976 ja asbestia sisältävien tuotteiden valmistus lopetettiin vuonna 1988. Ruiskutettu, eniten pölyävä asbesti kiellettiin vuonna 1976. Asbestin maahantuonti ja valmistus kiellettiin Suomessa vuonna 1993 sekä käyttö ja myynti vuonna 1994. Suomessa ennen vuotta 1990 rakennetuissa rakennuksissa on yleisesti käytetty asbestipitoisia materiaaleja muun muassa putkistojen eristeissä, laatoitusten kiinnitys- ja sauma-aineissa, muovipäällysteisissä kiinnitysaineissa, seinätasoitteissa sekä kosteuseristeissä.

Ympäristö- ja työperäisen asbestille altistumisen tiedetään kasvattavan Euroopan korkeaa syöpätaakkaa ja aiheuttavan useita vältettävissä olevia kuolemia. Kaikkiaan 78 prosenttia EU:ssa havaituista työperäisistä syövästä ja 88 prosenttia työperäisistä keuhkosyövästä liittyy asbestiin. Työperäinen asbestialtistus aiheutti EU27-maissa vuonna 2019 yli 70 000 kuolemaa. Vaikka tämä johtuu pääasiassa aiemmin tapahtuneesta työhön liittyvästä altistumisesta, se on osoitus asbestialtistuksen seurausten vakavuudesta. EU on viimeisten 40 vuoden aikana ryhtynyt toimiin ensin asbestin käytön rajoittamiseksi ja sitten sen kieltämiseksi kaikissa muodoissaan. Vuosien 1983 ja 1985 välillä EU rajoitti kuuden asbestikuitutyyppin käyttöä. Vuonna 1991 EU kielsi näistä viiden markkinoille saattamisen ja käytön sekä krysotiilin käytön muun muassa rakennusalailla laajasti käytetyissä tuotteissa. Vuonna 1999 EU kielsi kaikki kuusi asbestikuitutyyppiä ja asbestikielto tuli voimaan vuonna 2005. Kielto koskee sekä EU:ssa tuotettuja tavaroita että EU:hun tuotavia tavaroita. Syövän torjuminen on EU:n ensisijainen tavoite. Komissio on sitoutunut vähentämään tehokkaasti altistumista syöpää aiheuttaville aineille, kuten asbestille, osana EU:n syöväntorjuntasuunnitelmaa ja saasteettomuustoimintasuunnitelmaa. Koska asbestia voi edelleen esiintyä monissa rakennuksissa, myös kodeissa, aiempaan asbestin käyttöön puuttumiseen tarvitaan kattava, yhdenmukainen lähestymistapa, joka kattaa useita politiikan aloja. Lisätoimet asbestialtistuksen riskien hallitsemiseksi suojelevat ihmisiä sairauksilta, edistävät hyvinvointia ja auttavat vahvistamaan Euroopan terveysunionia.

Väestön entistä huolellisempi suojeleminen asbestialtistukselta on erityisen tärkeää, kun EU ottaa käyttöön Euroopan vihreän kehityksen ohjelman, jonka yksi tavoite on lisätä rakennusten peruskorjausastetta. Rakennukset aiheuttavat 36 prosenttia energiaan liittyvistä kasvihuonekaasupäästöistä. Koska arvioiden mukaan yli 85 prosenttia olemassa olevista rakennuksista on edelleen olemassa vuonna 2050, energiatehokkuusremontit

ovat välttämättömiä Euroopan vihreän kehityksen ohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi. Tässä yhteydessä perusparannusaallontavoitteena on kaksinkertaistaa energiaremonttien vuotuinen määrä vuoteen 2030 mennessä. Erityisesti energiankulutuksen vähentämiseksi toteutettavilla perusparannuksilla voidaan kohentaa asukkaiden terveyttä ja elinoloja, parantaa ilmanlaatua, lievittää energiaköyhyyttä ja edistää sosiaalista osallisuutta. Niillä voidaan myös lisätä kiinteistöjen pitkän aikavälin arvoa, luoda työpaikkoja ja saada aikaan investointeja, jotka usein perustuvat paikallisiin toimitusketjuihin. Monien energiatehokkuudeltaan heikkojen rakennusten rakentamisessa on käytetty asbestia. Rakennusten peruskorjausasteen kasvattaminen saattaa lisätä merkittävästi asbestille ja siihen liittyville terveysriskeille altistuvien ihmisten määrää, koska rakennuksissa olevaa asbestia saattaa vapautua korjaustöiden aikana. Altistuneita työntekijöitä on tällä hetkellä 4,1–7,3 miljoonaa, ja määrän odotetaan kasvavan neljä prosenttia vuodessa kymmenen seuraavan vuoden aikana. Vaikka asbestin louhinta, valmistus ja käsittely on kielletty, ongelmalliset vanhat asbestiasennukset aiheuttavat edelleen kansanterveys- ja työterveyshaasteita eri puolilla EU:ta, sillä asbestia on edelleen monissa vanhoissa rakennuksissa, jotka todennäköisesti lähivuosina kunnostetaan tai puretaan tai joiden käyttötarkoitusta tullaan muuttamaan. Euroopan vihreän kehityksen ohjelmaan kuuluvan rakennusten perusparannusaallon tavoitteena on etenkin nopeuttaa rakennusten perusparannusten tekemistä kaikkialla EU:ssa. Asbestille altistumisen riski esiintyy pääasiassa korjaus-, kunnostus- ja purkutöiden aikana, minkä vuoksi on tärkeää vahvistaa ennaltaehkäiseviä toimenpiteitä, joilla rajoitetaan entisestään työntekijöiden altistumista asbestille. Asbestille altistumista tapahtuu myös muilla talouden aloilla ja muissa tehtävissä, kuten jätehuollossa (jossa työskentelee kaksi prosenttia kaikista altistuneista työntekijöistä), kaivostoiminnassa ja louhinnassa, tunneleiden kaivuussa ja kunnossapidossa sekä asbestinäytteitä otettaessa ja analysoitaessa. Altistumisriski on olemassa myös silloin, kun asbestilla eristettyjä laivoja, porauslauttoja ja liikennevälineitä, kuten junia ja lentokoneita, korjataan tai puretaan.

Asbestia koskevaa eurooppalaista lähestymistapaa tarvitaan ihmisten terveyden ja ympäristön suojelemiseksi erityisesti Euroopan vihreän kehityksen ohjelman ja EU:n syöväntorjuntasuunnitelman toteuttamisessa. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi tiedonannossa esitetään elinkaariajattelu, joka perustuu yleiseen kansanterveystavoitteeseen. Se kattaa toimet, joita tarvitaan rakennuksissa esiintyvän asbestin tunnistamiseksi ja tätä koskevien tietojen kirjaamiseksi rekistereihin, asbestin turvallisen poistamisen tai tarvittaessa käsittelyn varmistamiseksi sekä asbestia sisältävän jätteen käsittelemiseksi. Samalla tarkoituksena on saada aikaan mahdollisimman korkeatasoinen työntekijöiden suojeleminen ja varmistaa asbestiin liittyvien sairauksien riittävä seuranta. Tiedonanto määrittää EU:n aseman kansainvälisenä edelläkävijänä asbestin aiheuttamien riskien torjunnassa. Siinä muistutetaan myös EU:n kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason rahoituksesta, jota asbestin turvalliseen poistamiseen on saatavilla jo olemassa olevista tai suunnitelluista ohjelmista. Toimilla edistetään myös kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamista.

2. Sääntelyn tilanne ja sairastavuus Suomessa

Suomessa asbestin käyttö on ollut kiellettyä vuodesta 1994 alkaen ja asbestipurkutyöt ovat luvanvaraisia. Nykyinen asbestilainsäädäntö tuli voimaan 1.1.2016. Laissa eräistä asbestipurkutyötä koskevista vaatimuksista (684/2015) säädetään asbestipurkutyöntekijöiden pätevyydestä, asbestipurkutyöluvista ja niihin liittyvistä rekistereistä. Valtioneuvoston asetuksella asbestityön turvallisuudesta (798/2015) säädetään asbestityön turvalliseen toteuttamiseen, asbestikartoitukseen, työmenetelmiin, altistumisen arviointiin, ilmoituksiin, työntekijöiden opetukseen ja ohjaukseen ym. liittyvistä asioista ja vaatimuksista. Ennen purkutöitä on kartoitettava asbestin esiintyminen ja määrä sekä purkutöistä on ilmoitettava alueellisesti toimivaltaiselle työsuojeluviranomaiselle.

Asbesti aiheuttaa asbestoosia, keuhkopussin hyvänlaatuisia muutoksia, keuhkosityöpää ja mesoteliomaa. Sen on todettu olevan myös kurkunpää- ja munasarjasyöpän sekä retroperitoneaalisen fibroosin etiologinen tekijä. Asbestisairauksien pitkän latenssijan vuoksi uusia tapauksia todetaan edelleen. Vuonna 1994 toteutuneeseen asbestikieltoon mennessä asbestille oli altistunut yli 200 000 työntekijää, joista elossa on edelleen muutamia kymmeniä tuhansia. Vuosittain asbestialtistumiseen liittyviin sairauksiin arvioidaan kuolevan noin 100 työntekijää. Koska asbestin aiheuttama keuhkosityöpä ja mesotelioma ilmaantuvat vasta keskimäärin 30–40 vuoden kuluttua altistumisesta, heijastaa tänään näkemämme sairauksien esiintyvyys viime vuosituhaten puolella tapahtunutta altistumista. Vuonna 2018 vahvistettuja asbestisairaustapauksia oli 323, joista

työikäisillä 50. Asbestiin liittyviä keuhkosyöpiä vahvistettiin 18 ja mesotelioomia 37 – näistä syöpätapauksista vain yksi oli työikäisillä. Mesotelioomaa lukuun ottamatta uudet ammattitautina korvatut asbestisairaudet ovat vähentyneet Suomessa. Asbestisairauksia esiintyy nykyisin pääosin iäkkäillä potilailla, eikä yhteys työperäiseen altistumiseen useinkaan ole ilmeistä, mikä voi vaikeuttaa näiden sairauksien toteamista. Sosiaali- ja terveysministeriön asetuksessa asunnon ja muun oleskelutilan terveellisistä olosuhteista sekä ulkopuolisten asiantuntijoiden pätevyysvaatimuksista (545/2015) säädetään asuntojen ja muiden oleskelutilojen asbestikuitupitoisuuksille asetetuista vaatimuksista.

Tiedonannon pääasiallinen sisältö

Komission tiedonanto sisältämiin toimenpiteisiin sisältyy asbestiin liittyvien sairauksien diagnosoinnin ja hoidon parantaminen jonka osalta komissio käynnistää eurooppalaisen syöpäkuvantamisaloitteen (2022) ja aikoo kuulla työturvallisuuden ja työterveyden neuvoa-antavaa kolmikantaista komiteaa (ACSH-komiteaa) tarpeesta saattaa eurooppalaisesta ammattitautiluettelosta annettu komission suositus ajan tasalle lisäämällä siihen uusia asbestiin liittyviä sairauksia.

Toisena tiedonannon sisältämänä toimenpiteenä on työntekijöiden suojeleminen asbestialistukselta. Komissio katsoo asbestialistuksesta työssä annetun direktiivin olevan yleisesti ottaen tarkoituksenmukainen, mutta koska uusin tieteellinen tieto tukee kuitenkin nykyisen työperäisen altistuksen raja-arvon (OEL-arvon) alentamista, komissio on hyväksynyt lainsäädäntöehdotuksen jolla asbestia koskevaa nykyistä työperäistä alistuksen raja-arvoa alennetaan huomattavasti arvosta 0,1 kuitua kuutiosenttimetriä kohden (k/cm^3) arvoon 0,01 k/cm^3 , joka on kymmenesosa nykyisestä arvosta. Tämän osalta on eduskunnalle annettu erillinen E-kirje (E 126/2022 vp) (https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kasittelytiedot/Valtiopaivaasia/Sivut/E_126+2022.aspx)

Rakennuksista aiheutuvan mahdollisen asbestialistuksen osalta komissio aikoo tehdä lainsäädäntöehdotuksen rakennuksissa olevan asbestin pakollisesta kartoituksesta ja rekisteröinnistä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteita sekä jäsenvaltioiden toimivaltaa noudattaen. Käytössä on jo velvoitteita, joiden mukaan asbestin esiintymistä on arvioitava ennen kunnostustöiden aloittamista. Niiden lisäksi lainsäädäntöehdotuksessa voitaisiin harkita velvoitetta, joka koskee asbestin rakennuksissa esiintymisen kartoittamista ja rekisteröintiä liiketoimien yhteydessä (esimerkiksi ennen myyntiä tai vuokrausta) ja/tai muissa rakennuksen elinkaaren keskeisissä vaiheissa. Jäsenvaltioita pyydetään myös laatimaan kansallisia asbestinpoistostrategioita, joissa otetaan huomioon niiden rakennusmääräykset ja kansalliset olosuhteet sekä asbestin käyttöä koskevat historialliset tiedot. Lainsäädäntöehdotusta valmistellessaan komissio harkitsee myös asbestin esiintymiseen rakennuksissa liittyvien, tiedonkeruuta ja tietojen jakamista koskevien vähimmäisvaatimusten käyttöönottoa. On ratkaisevan tärkeää, että saatavilla on läpinäkyvässä muodossa olevaa tietoa asbestin esiintymisestä rakennusten koko elinkaaren aikana, jotta voidaan minimoida altistumisriskit ja helpottaa asbestin poistamista. Tietojen rekisteröiminen digitaalisessa muodossa helpottaisi tietojen saatavuutta. Ehdotusta laadittaessa tullaan kuulemaan laajasti asiantuntijoita ja sidosryhmiä. Siinä hyödynnetään myös vaikutustenarviointia koskevaa tutkimusta parhaiden käytettävissä olevien toimintavaihtoehtojen määrittämiseksi parhaan saatavilla olevan tieteellisen näytön perusteella ja perussopimuksessa määrättyä oikeusperustaa noudattaen. Ehdotus perustuu jäsenvaltioissa käytössä olevien, asbestiriskien hallintaa koskevien parhaiden käytäntöjen arviointiin ja määrittämiseen, myös perusparannusaaltoa koskevan toimintasuunnitelman täytäntöönpanon yhteydessä. Toimenpiteisiin kuuluu myös ehdotus EU:n digitaalisen rakennuspäiväkirjan mallia koskevasta sääntelykehyksestä ja tuesta jäsenvaltioille jotka haluavat ottaa ne käyttöön, sekä kehoitus jäsenvaltioille vauhdittaa rakentamiseen liittyvien tietojen ja olemassa olevien rekisterien digitalisointia sekä parantaa rakennusten ominaisuuksia koskevien tietojen keräämistä, tallentamista, vertailtavuutta ja vaihdettavuutta ottamaan käyttöön digitaaliset rakennuspäiväkirjat tai kehittämään niitä koskevia nykyisiä aloitteita EU:n suuntaviivojen mukaisesti.

Tiedonannon toimenpiteisiin kuuluu myös asbestijätteen turvallisen hävittämisen osalta komission ehdotus käynnistää EU:n rakennus- ja purkujätteen käsittely- ja kierrätysmallin tarkistuksen sekä rakennusten purku- ja kunnostustöitä edeltäviä jätehuoltotarkastuksia koskevien ohjeiden tarkistuksen ja keskittyä tässä erityisesti

purkutöihin ja asbestiin sekä käynnistää tutkimuksen asbestiin liittyvien jätehuoltokäytäntöjen ja uusien käsittelytekniikoiden kartoittamiseksi ja hyödyntää sen tuloksia arvioidessaan, onko EU:n jätelainsäädäntöön tehtävä muutoksia.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Oikeusperusta

Komission tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova.

Suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaate

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

Kemikaalineuvottelukunnan tuotejaosto 17.02.-24.02.2023 (kirjallinen menettely)

Kilpailukykyjaosto 17.02-24.02.2023 (kirjallinen menettely)

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Suhde perustuslakiin

Komission tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova.

Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 7 ja 10 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat rakennus- ja kaavoitustointa sekä luonnon- ja ympäristönsuojelua.

Ehdotuksen vaikutukset

Tiedonannolla ei itsessään ole vaikutuksia.

Tiedonannon mukaisella direktiivillä voi sääntelyn tasosta riippuen olla merkittäviä kustannusvaikutuksia. Erityisesti haasteen voisi aiheuttaa vaatimus asbestikartoituksista liiketoimien (myynti ja vuokraus) yhteydessä. Suomen rakennuskanta käsitti vuoden 2020 lopussa 1,5 miljoonaa rakennusta, mihin ei lasketa kesämökkejä eikä maatalous- tai muita talousrakennuksia. Koko rakennuskannasta 86 prosenttia on asuinrakennuksia ja näistä suurin osa on omakotitaloja. Suomessa on 407 yritystä, joilla on voimassa oleva asbestipurkutyölupa. On todennäköistä, että asbestikartoittajia olisi liian vähän. Näin vaatimuksella rakennusten pakollisesta asbestikartoituksesta ja rekisteröinnistä voi katsoa olevan taloudellista toimintaa hidastavan vaikutuksen vuoksi merkittävä vaikutus yksittäisiin kansalaisiin ja heidän perusoikeuksiinsa.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle; *Tavoitteena päästä asbestista kokonaan eroon: eurooppalainen lähestymistapa asbestista aiheutuvien terveysriskien käsittelyyn.* COM (2022) 488 final.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Hallitussihteeri Kirsi White (YM), +358 295 250 264

VAHVA-tunnus

EU/1274/2022