



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 29. syyskuuta 2022
(OR. en)

12863/22
ADD 3

Toimielinten välinen asia:
2022/0298(COD)

SOC 521
EMPL 367
SAN 539
IA 146
CODEC 1391

SAATE

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	29. syyskuuta 2022
Vastaanottaja:	Neuvoston pääsihteeristö
Kom:n asiak. nro:	SWD(2022) 312 final
Asia:	KOMISSIION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA [...] Oheisasiakirja Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi työntekijöiden suojelemisesta vaaroilta, jotka liittyvät asbestialtistukseen työssä, annetun direktiivin 2009/148/EY muuttamisesta

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2022) 312 final.

Liite: SWD(2022) 312 final

Bryssel 28.9.2022
SWD(2022) 312 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA
TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

[...]

Oheisasiakirja

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi
työntekijöiden suojelemisesta vaaroilta, jotka liittyvät asbestialtistukseen työssä,
annetun direktiivin 2009/148/EY muuttamisesta

{COM(2022) 489 final} - {SEC(2022) 342 final} - {SWD(2022) 310 final} -
{SWD(2022) 311 final}

A. Toimenpiteen tarve

Miksi toimenpide toteutetaan? Mihin ongelmaan puututaan?

Työperäinen syöpä on merkittävin työperäisten kuolemantapausten syy EU:ssa¹. Sen tärkein aiheuttaja on altistuminen asbestin kaltaisille syöpää aiheuttaville aineille. Asbesti on erittäin vaarallinen, syöpää aiheuttava aine, ja vaikka [sitä ei enää yleisesti käytetä EU:ssa](#), sitä on edelleen monissa vanhoissa rakennuksissa. Altistuminen asbestille saattaa aiheuttaa esimerkiksi mesoteliooman² tai keuhkosityövän. Altistumisen ja ensimmäisten taudin oireiden välillä voi olla jopa 30 vuoden viive. Kaikista jäsenvaltioissa havaituista työperäisistä syövästä 78 prosenttia liittyy asbestiin.³

Altistumisriski liittyy useimmiten asbestin käsittelyyn ja asbestikuitujen leviämiseen rakennustöiden, kuten kunnostus- ja purkutöiden, aikana. Asbestia poistetaan joissakin maissa nopeammin ja toisissa hitaammin rakennuskannan iästä ja asbestia kohtaan omaksutuista strategioista riippuen, mutta kysymys vaikuttaa yhä useampiin työntekijöihin sitä mukaa kun energiatehokkuuden parantamisen tarve kasvaa. Tarve on seurausta Euroopan vihreän kehityksen ohjelmassa asetetusta tavoitteesta, jonka mukaan Euroopasta tulee ensimmäinen ilmastoneutraali maanosa vuoteen 2050 mennessä.⁴ Työntekijöiden altistumisen asbestille odotetaan siis lisääntyvän kaikissa EU-maissa, kun rakennusten perusparannusaallon⁵ toteuttaminen etenee. On arvioitu, että asbestille altistuu 4,1–7,3 miljoonaa työntekijää, joista 97 prosenttia työskentelee rakennusalalla.

EU:ssa työntekijöiden suojelua asbestille altistumiseen liittyviltä riskeiltä säännellään asbestialtistuksesta työssä annetulla direktiivillä 2009/148/EY. Direktiivi todettiin viimeisimmässä perusteellisessa arvioinnissa⁶ edelleen toimivaksi ja merkitykselliseksi. Arvioinnin tueksi laaditussa tutkimuksessa⁷ todetaan, että näyttö tukee työperäisen altistumisen raja-arvon (OEL-arvon) alentamista, mikä lisäisi direktiivin toimivuutta ja merkityksellisyyttä. OEL-arvon tarkistamiselle saadaan tukea myös EU:n työterveys- ja työturvallisuusedirektiivien täytäntöönpanon viimeisimmästä, kautta 2013–2017 koskevasta arvioinnista⁸. Myös työturvallisuuden ja työterveyden neuvoa-antava kolmikantainen komitea (ACSH) totesi marraskuussa 2021 yksimielisesti, että nykyistä OEL-arvoa on syytä alentaa.

¹ Työperäisten syöpien osuus kaikista työperäisistä kuolemantapauksista EU:ssa on 52 prosenttia, mikä tekee niistä merkittävimmän työperäisten kuolemantapausten aiheuttajan. Seuraavina ovat verenkiertoelinten sairaudet (osuus 24 prosenttia), tapaturmat (2 prosenttia) ja kaikki muut syyt (22 prosenttia) (vuoden 2017 tiedot, joissa on mukana EU ja Yhdistynyt kuningaskunta (<https://visualisation.osha.europa.eu/osh-costs#!/>)).

² Mesoteliooma on syöpätyyppi, joka kehittyy useita sisäelimiä peittävästä ohuesta kudoskerroksesta eli mesoteelisolukosta.

³ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/experimental-statistics/european-occupational-diseases-statistics>

⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fi

⁵ Komission tiedonanto Euroopan rakennusten perusparannusaalto – ympäristöystävällisempiä rakennuksia, lisää työpaikkoja ja parempaa elämänlaatua, COM(2020) 662 final.

⁶ EU:n työterveys- ja työturvallisuusedirektiivien jälkiarviointi 2017, SWD(2017) 10 final.

⁷ *Evaluation of the Practical Implementation of the EU Occupational Safety and Health (OSH) Directives in EU Member States*.

⁸ Työterveyttä ja -turvallisuutta koskevaan EU:n strategiakehykseen 2021–2027 liittyvä komission yksiköiden valmisteluasiakirja, SWD(2021) 148 final.

Jos EU:n tasolla ei ryhdytä toimiin, EU:ssa ilmenee seuraavien 40 vuoden aikana arviolta 884 työperäisestä asbestialtistuksesta johtuvaa syöpätapausta⁹, vaikka huomioon otetaan vain ne ammatit, joissa tällä hetkellä altistutaan asbestille. On myös arvioitu, että samalla ajanjaksolla työperäisestä asbestialtistuksesta johtuvaan syöpään kuolee 707 työntekijää. Näiden syöpätapausten kustannukset terveydenhuollolle ovat arviolta 228–438 miljoonaa euroa.

Altistuneiden työntekijöiden määrä	Aiheutuvat terveysvaikutukset	Oletus tapausten määrästä 2021–2061	Oletus kuoleman-tapausten määrästä 2021–2061	Arvioidut kustannukset terveydenhuollolle (nettonykyarvo)
4 100 000– 7 300 000	Keuhkosityöpä Mesotelioma Kurkunpääsyöpä Munasarjasyöpä	884	707	228–438 milj. euroa

Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?

Toimenpiteen tärkeimpänä yleisenä tavoitteena on vahvistaa työntekijöiden oikeutta työterveyden ja -turvallisuuden korkeatasoiseen suojeluun sekä ehkäistä sairastumisia ja työperäisten syöpien aiheuttamia kuolemantapauksia.

Tämän yleisen tavoitteen tukemiseksi toimenpiteellä on seuraavat erityistavoitteet:

- tehostaa asbestialtistuksesta työssä annetun direktiivin mukaisen OEL-arvon toimivuutta saattamalla se tieteellisen asiantuntemuksen perusteella ajan tasalle
- kohentaa ja yhtenäistää työntekijöiden asbestin vaaroilta suojelun tasoa koko EU:ssa.

Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla?

Asbestialtistuksesta työssä annetun direktiivin ajan tasalle saattaminen uusinta saatavilla olevaa tieteellistä näyttöä vastaavaksi on tehokas keino varmistaa, että samalla myös ehkäisevät toimenpiteet saatetaan ajan tasalle kaikissa jäsenvaltioissa.

Asbestialtistuksesta työssä annetun direktiivin mukaisen OEL-arvon tarkistaminen ei riitä poistamaan kaikkia jäsenvaltioiden välisiä eroja, mutta sen myötä raja-arvoja saadaan yhtenäistettyä koko EU:ssa. EU:ssa käytössä olevan OEL-arvon tarkistamisella siis parannetaan ja yhdenmukaistetaan työntekijöiden suojaa ja tasapuolistetaan eri puolilla EU:ta toimivien yritysten toimintaedellytyksiä. Yrityksille, jotka toimivat useissa jäsenvaltioissa, on muutakin hyötyä sovellettavien raja-arvojen yhtenäistämisestä. Säästöä muodostuu, kun eri laitoksissa voidaan ottaa käyttöön samat ratkaisut sen sijaan, että yritykset joutuvat laatimaan laitoskohtaisia menettelytapoja täyttääkseen eri jäsenvaltioiden OEL-arvoja koskevat toisistaan poikkeavat vaatimukset.

⁹ Luku sisältää mesoteliomat sekä keuhko-, kurkunpää- ja munasarjasyövä.

EU:n tason toimien seurauksena saadaan todennäköisesti oikeudenmukaisemmat työolosuhteet työntekijöille, ja terveydenhuollon kustannukset jakautuvat tasapuolisemmin eri jäsenvaltioiden kesken ja niiden määrä laskee.

EU:n OEL-arvon tarkistamisen myötä jäsenvaltioiden ei enää tarvitse tehdä omia tieteellisiä analyysejaan, mistä koituu todennäköisesti merkittäviä säästöjä hallinnollisissa kuluissa. Asbestialtistuksesta työssä annetun direktiivin muuttaminen on mahdollista vain EU:n tason toimilla.

B. Toimintavaihtoehdot

Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi?

Sekä nykyisten suuntaviivojen tarkistaminen että pieniä ja keskisuuria yrityksiä (pk-yrityksiä) koskevien erityistoimenpiteiden hyväksyminen hylättiin vaihtoehtoina, koska niitä ei pidetty yhtä tehokkaina aloitteen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Asbestialtistuksesta työssä annetun direktiivin mukaisen EU:n OEL-arvon tarkistaminen on todettu sopivimmaksi lähestymistavaksi. Useita OEL-arvoja koskevia skenaarioita on arvioitu Euroopan kemikaaliviraston riskinarviointikomitean tieteellisen arvioinnin¹⁰, kolmikantaisen ACSH:n lausunnon¹¹ sekä jäsenvaltioissa käytössä olevien OEL-arvojen perusteella. Tieteellinen arviointi tarjoaa vahvaa näyttöä, kun taas ACSH:n lausunnosta, jossa otetaan huomioon myös sosioekonomiset ja toteutettavuuteen liittyvät näkökohdat, saadaan tarkistetun OEL-arvon täytäntöönpanon onnistumisen kannalta tärkeää tietoa.

Perusteellisen vaikutustenarvioinnin pohjalta parhaaksi OEL-arvon vaihtoehdoksi on valittu 0,01 kuitua/cm³, koska se edustaa toimivuudeltaan, vaikuttavuudeltaan ja johdonmukaisuudeltaan parasta skenaariota.

Työntekijäjärjestöjen esittämää ja Euroopan parlamentin päätöslauselmassa toivottua vaihtoehtoa, jossa asbestialtistuksesta työssä annettua direktiiviä olisi tarkistettu myös muiden säännösten osalta, harkittiin myös, mutta siihen ei lopulta päädytty. Kolmikantaisen ACSH:n kanssa käydyissä keskusteluissa, tieteellisissä analyysissä ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 154 artiklan mukaisessa EU:n työmarkkinaosapuolten kaksivaiheisessa kuulemisessa keskityttiin – asbestialtistuksesta työssä annetun direktiivin jälkiarvioinnin¹² tulosten perusteella – direktiivin pikaiseen ajan tasalle saattamiseen sen perusteellisemmän tarkistamisen sijasta. Tällä ei ole vaikutusta tulevien arviointien tuloksiin tai asbestialtistuksesta työssä annetun direktiivin muiden säännösten mahdollisiin tarkistuksiin. On kuitenkin syytä huomata, että jäsenvaltiot voivat mennä direktiivin vähimmäisvaatimuksia pidemmälle ja että ne ovat vastuussa niiden kansallisten erityissäännösten täytäntöönpanosta

¹⁰ [*Opinion on scientific evaluation of occupational exposure limits for Asbestos.*](#)

¹¹ [*ACSH, Opinion on an EU Binding Occupational Exposure Limit Value \(BOEL\) for Asbestos under the Asbestos at Work Directive 2009/148/EC \(Doc. 008-21\), annettu 24.11.2021.*](#)

¹² SWD (2017) 10 final, 10.1.2017.

ja noudattamisen valvonnasta, joilla direktiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä. Työntekijäjärjestöjen ja Euroopan parlamentin tekemiä esityksiä käsitellään tarpeen mukaan aihetta koskevissa suuntaviivoissa. Komissio aikoo julkaista nämä suuntaviivat asbestialtistuksesta työssä annetun tarkistetun direktiivin täytäntöönpanon tueksi direktiivin hyväksymisen jälkeen.

Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Työmarkkinaosapuolten virallisen kaksivaiheisen kuulemisen yhteydessä sekä työnantajajärjestöt että ammattiliitot kannattivat asbestialtistuksesta työssä annetun direktiivin mukaisen OEL-arvon alentamista.

ACSH:ssa sekä työantajien eturyhmä että hallitusten edustajien eturyhmä kannattavat OEL-arvoksi 0,01 kuitua/cm³, kun taas työntekijöiden eturyhmän näkemyksen mukaan OEL-arvoksi olisi syytä hyväksyä 0,001 kuitua/cm³.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt?

Aloitteen ansiosta tulevan 40 vuoden aikana voidaan välttää 663 syöpätapausta (keuhko-, kurkunpää- ja munasarjasyöpää sekä mesoteliomaa). Tällä muun muassa vähennetään työntekijöiden ja heidän perheidensä kärsimyksiä sekä pidennetään heidän elinikäänsä, elämänlaatuaan ja tuottavuuttaan. Rahassa laskettuna terveyshyötyjen arvo on 166–323 miljoonaa euroa.

Asbestin poistotyön turvallisuuden paraneminen lisää alan houkuttelevuutta. Kun yritysten julkikuva paranee, niiden on helpompaa palkata ja pitää palveluksessa työntekijöitä, mikä vähentää rekrytointikustannuksia ja lisää työntekijöiden tuottavuutta.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset?

Työskentelytapojen muuttaminen uuden OEL-arvon mukaisiksi voi lisätä yritysten kustannuksia. Nämä kustannukset johtuvat pääasiassa uusista riskinhallintatoimenpiteistä, ilmoittamisesta, terveystarkastuksista, valvonnasta ja koulutuksesta. Keskimääräiset kustannukset yritystä kohti seuraavien 40 vuoden aikana jäänevät kuitenkin alle 15 000 euroon. Kustannukset siirretään todennäköisesti suurimmaksi osaksi asiakkaille.

Mitkä ovat vaikutukset yrityksiin, mukaan lukien pk- ja mikroyritykset?

Alemmalla OEL-arvolla on vaikutusta muita todennäköisemmin pienyrityksiin, joiden osuus asbestityötä tekevästä yrityksistä kaikilla sektoreilla on yli 99 prosenttia. Kustannuksilla voi olla vähäinen vaikutus (kustannusten suhde liikevaihtoon 2–4 prosenttia) sähkölaitteiden korjauksen, laivojen ja veneiden korjauksen sekä moottoriajoneuvojen huollon ja korjauksen aloilla (joiden osuus kaikista asbestia käsittelevistä yrityksistä on 0,02 prosenttia). Valtaosaan pk-yrityksiä, mainituilla aloilla toimivia pk-yrityksiä lukuun ottamatta, vääjäämätön kustannusten nousu ei vaikuta millään tavalla.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?

Valvontaviranomaisille saattaa koitua ylimääräisiä hallinnollisia ja täytäntöönpanoon liittyviä kustannuksia. Näiden kustannusten ei kuitenkaan uskota olevan merkittäviä (noin 390 000 euroa maata kohden vuodessa). Valitun vaihtoehdon pitäisi myös sairauksien vähenemisen

myötä osaltaan pienentää jäsenvaltioiden sosiaaliturva- ja terveydenhuoltojärjestelmien kustannuksia. Julkisille viranomaisille koituvat hyödyt (3,4 miljoonaa euroa 40 vuoden aikana) jäävät arvioitua kustannuksia (noin 421 miljoonaa euroa 40 vuoden aikana) pienemmiksi.

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?

Parhaaksi arvioidulla vaihtoehdolla on myönteisiä vaikutuksia myös perusoikeuksiin, etenkin Euroopan unionin perusoikeuskirjan 2 artiklan (Oikeus elämään) ja 31 artiklan (Oikeudenmukaiset ja kohtuulliset työolot ja työehdot) osalta.

Vaihtoehto auttaa myös kestävän kehityksen tavoitteiden saavuttamisessa terveyttä ja hyvinvointia koskevan [tavoitteen 3](#) sekä ihmisarvoista työtä ja talouskasvua koskevan [tavoitteen 8](#) osalta. Vaihtoehdolla uskotaan olevan myönteisiä vaikutuksia myös kestävää teollisuutta, innovaatioita ja infrastruktuureja koskevan [tavoitteen 9](#) ja vastuullista tuotantoa ja kulutusta koskevan [tavoitteen 12](#) saavuttamiselle.

D. Seuranta

Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?

Asbestialtistuksesta työssä annetun direktiivin tarkistuksen vaikuttavuutta mitataan osana direktiivin 89/391/ETY 17 a artiklan nojalla tehtävää EU:n työterveys- ja työturvallisuudirektiivien arviointia.