

Bryssel 22.9.2020
SWD(2020) 184 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

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

{COM(2020) 571 final} - {SEC(2020) 302 final} - {SWD(2020) 183 final}

Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä
Vaikutustenarviointi ehdotuksesta direktiiviksi työntekijöiden suojelemisesta syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville tekijöille tai perimän muutoksia aiheuttaville aineille altistumiseen työssä liittyviltä vaaroilta annetun direktiivin 2004/37/EY muuttamisesta
A. Toimenpiteen tarve
Miksi toimenpide toteutetaan? Mihin ongelmaan puututaan?
Työntekijöiden altistuminen syöpää ja perimän muutoksia aiheuttaville aineille muodostaa merkittävän riskin työntekijöiden terveydelle. Euroopan työterveys- ja työturvallisuusviraston (EU-OSHA)¹ mukaan 52 prosenttia vuotuisista työperäisistä kuolemantapauksista EU:ssa johtuu syövästä. Tästä syystä komissio jatkaa karsinogeeneja ja mutageeneja koskevan direktiivin² päivittämistä ehdottamalla tätä neljättä työperäisen altistumisen raja-arvojen erää. Tämä on karsinogeeneja ja mutageeneja koskevan direktiivin mukaista, sillä sen mukaan työperäisen altistumisen raja-arvot on asetettava kaikille niille syöpää ja perimän muutoksia aiheuttaville aineille, joille se on käytettävissä olevien tietojen perusteella mahdollista. Yli 1 miljoona EU:n työntekijää altistuu nykyisin tässä aloitteessa käsiteltäville kolmelle aineelle eli akryylinitriilille, nikkelyyhdisteille ja bentseenille. Jos EU:n tasolla ei toteuteta toimia, työperäinen altistuminen näille kolmelle aineelle johtaisi seuraavien 60 vuoden aikana lähes 2 000 syöpätapaukseen ja muihin työperäisten sairauksien tapauksiin.
Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?
Tämän aloitteen yleisenä päätavoitteena on vahvistaa edelleen työntekijöiden oikeutta korkeatasoiseen työterveyden ja -turvallisuuden suojeluun ja ehkäistä työperäisen syövän ja näiden kolmen aineen aiheuttamien muiden terveysongelmien aiheuttamia kuolemantapauksia. Tämän yleisen tavoitteen tukemiseksi tällä aloitteella on kolme erityistavoitetta: • parannetaan edelleen suojelua työperäiseltä altistumiselta karsinogeeneille ja mutageeneille EU:ssa • tehostetaan EU:n lainsäädäntökehystä päivittämällä sitä tieteellisen asiantuntemuksen pohjalta • lisätään selkeyttä, helpotetaan täytäntöönpanoa ja edistetään talouden toimijoiden tasapuolisia toimintaedellytyksiä hyväksymällä vähimmäisvaatimuksia EU:n tasolla.
Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla?
Uusien tai tarkistettujen työperäisen altistumisen raja-arvojen vahvistaminen karsinogeeneja ja mutageeneja koskevassa direktiivissä mahdollistaa samantasoisien työntekijöiden suojelun vähimmäistason varmistamisen kaikkialla EU:ssa. EU:n laajuisten työperäisen altistumisen raja-arvojen puuttuessa – kuten on asianlaita nikkelyyhdisteiden ja akryylinitriilin tapauksessa – jotkin jäsenvaltiot eivät ole asettaneet kansallisia työperäisen altistumisen raja-arvoja tai ovat ottaneet käyttöön hyvin erilaisia tasoja, mikä on johtanut suuriin eroihin työntekijöiden suojelussa näille aineille altistumiselta. Vaikka bentseenin osalta onkin olemassa EU:n laajuinen työperäisen altistumisen raja-arvo, työntekijöiden suojelu vaihtelee, koska jotkin jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön matalamman kansallisen työperäisen altistumisen raja-arvon. Tämän EU:n laajuisen samantasoisien suojelun vähimmäistason lisäksi tällä aloitteella parannetaan selkeyttä ja täytäntöönpanoa, edistetään tasapuolisia toimintaedellytyksiä kyseisiä aineita käyttävillä aloilla toimivien talouden toimijoiden kannalta ja vältetään päällekkäistä työtä, koska jäsenvaltioiden ei enää tarvitse tehdä omia tieteellisiä analyysejaan työperäisen altistumisen raja-arvojen vahvistamiseksi.

B. Ratkaisut
Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi?
Useita vaihtoehtoja on hylätty, koska niitä pidettiin suhteettomina tai vähemmän tehokkaina tämän aloitteen tavoitteiden saavuttamiseksi. Näihin vaihtoehtoihin kuuluivat muun muassa karsinogeenisten kemiallisten

¹ EU-OSHA (2017), Kansainvälinen vertailu työtapaturmien ja työperäisten sairauksien kustannuksista, saatavilla osoitteessa <https://osha.europa.eu/en/publications/international-comparison-cost-work-related-accidents-and-illnesses/view>

² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/37/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, työntekijöiden suojelemisesta syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville tekijöille tai perimän muutoksia aiheuttaville aineille altistumiseen työssä liittyviltä vaaroilta. Saatavilla osoitteessa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:32004L0037>

aineiden käytön kieltäminen työssä, markkinapohjaiset välineet (tuet, verohelpotukset jne.), alan itsesääntely ja ohjeasiakirjat.

Sopivimpana vaihtoehtona on pidetty uusien tai tarkistettujen EU:n laajuisten työperäisen altistumisen raja-arvojen asettamista karsinogeeneja ja mutageeneja koskevassa direktiivissä. Useita työperäisen altistumisen raja-arvoja koskevia skenaarioita on arvioitu, mukaan lukien työturvallisuuden ja työterveyden neuvoa-antavan kolmikantakomitean (ACSH) hyväksymät työperäisen altistumisen raja-arvot, joissa otetaan huomioon tieteelliset suositukset sekä sosioekonomiset ja toteutettavuuskysymykset. Neuvoa-antava komitea koostuu hallitusten, työnantajien ja työntekijöiden edustajista. ACSH:n sopimien työperäisen altistumisen raja-arvojen lisäksi kunkin aineen osalta on harkittu alemman ja korkeamman raja-arvon skenaarioita.

ACSH:n suosittamat työperäisen altistumisen raja-arvot on perusteellisen vaikutustenarvioinnin perusteella valittu parhaiksi vaihtoehtoiksi, sillä ne edustavat parhaita skenaarioita tehokkuuden, vaikuttavuuden ja johdonmukaisuuden kannalta. Näiden vaihtoehtojen katsotaan myös täydentävän kutakin ainetta koskevia voimassa olevia REACH-toimenpiteitä.

Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Virallisen kaksivaiheisen kuulemisen yhteydessä työmarkkinaosapuolet kannattivat karsinogeeneja ja mutageeneja koskevan direktiivin neljännessä muutoksessa käsiteltävien aineiden luetteloa.

Kaikki hallitusten, työnantajien ja työntekijöiden edustajat neuvoa-antavassa komiteassa kannattavat parhaiksi arvioituja vaihtoehtoja, mukaan lukien ehdotetut siirtymäkaudet, joilla lievennetään näihin kolmeen aineeseen liittyviä työnantajien teknisiä tai taloudellisia haasteita.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?

Näiden kolmen aineen osalta parhaiksi arvioitujen vaihtoehtojen tärkeimpänä hyötynä on se, että niillä edistetään yli miljoonan työntekijän suojelua ehkäisemällä yli 1 700 työperäistä sairaustapausta seuraavien 60 vuoden aikana, syöpä mukaan luettuna. Ammattitautien väheneminen vähentää muun muassa työntekijöiden ja heidän perheidensä kärsimystä ja pidentää heidän työelämäänsä ja parantaa sen laatua ja tuottavuutta.

Parhaiksi arvioidut vaihtoehdot hyödyttävät myös yrityksiä vähentämällä poissaoloja, tuottavuuden menetyksiä ja vakuutusmaksuja arviolta 7 miljoonalla eurolla seuraavien 60 vuoden aikana. Yrityksille koituvissa arvioiduissa hyödyissä ei ole huomioitu joitakin parannuksia, kuten oikeudellisen selkeyden parantamista. Myös viranomaiset hyötyvät parhaiksi arvioiduista vaihtoehtoista, koska ne johtavat muun muassa terveydenhoitokustannusten alenemiseen. Viranomaisille koituvien hyötyjen on arvioitu olevan 5 miljoonaa euroa seuraavien 60 vuoden aikana.

Näiden taloudellisten ja sosiaalisten hyötyjen lisäksi parhaaksi arvioitu vaihtoehto vähentää bentseenin osalta hajapäästöjä joillakin aloilla, millä on myönteisiä ympäristövaikutuksia. Akryylinitriiliin ja nikkelyyhdisteiden tapauksessa parhailla vaihtoehtoilla lienee vain vähän tai ei lainkaan myönteisiä ympäristövaikutuksia.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?

Yritysten on tehtävä investointeja noudattaakseen parhaiksi arvioituja vaihtoehtoja ja käytettävä lisäresursseja riskien seurantaan, mistä aiheutuu toimintakustannuksia. Näiden menojen arvioidaan nousevan 14 miljardiin euroon seuraavien 60 vuoden aikana. Näiden kustannusten pitäisi kuitenkin olla kestäviä suurimmalle osalle yrityksistä niiden liikevaihtoon verrattuna. Lisäksi parhaiksi arvioituihin vaihtoehtoihin on sisällytetty siirtymätoimenpiteitä, jotta voidaan lieventää työnantajiin kohdistuvia haasteita mutta myös välttää työpaikkojen menetykset.

Vaikka yritykset saattavat päättää siirtää kustannusten nousun asiakkaille joissakin erityistapauksissa, kuluttajahintoihin ei kohdistu vaikutuksia tai vaikutukset ovat hyvin rajalliset.

Viranomaisten on investoitava varoja saattaessaan nämä parhaiksi arvioidut vaihtoehdot osaksi omaa lainsäädäntöään. Säännösten saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä aiheutuvien kustannusten arvioidaan nousevan 2,5 miljoonaan euroon.

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

Parhaiksi arvioitujen vaihtoehtojen paketista aiheutuu toimintakustannuksia yrityksille, joiden on koostaan riippumatta otettava käyttöön ylimääräisiä suojatoimenpiteitä. Investointien odotetaan näiden kolmen aineen osalta kuitenkin olevan kestäväällä pohjalla vuotuisen liikevaihtoon verrattuna.

Akryylinitriiliä käyttävät yritykset ovat pääasiassa suuria yrityksiä, kun taas pk-yritykset muodostavat suuren osan nikkeliyhdisteistä ja bentseeniä käsittelevistä teollisuudenaloista. Kaikkien tässä aloitteessa tarkasteltujen aineiden osalta pk-yritysten tarvitsemat investoinnit muodostavat pienen osan pk-yritysten liikevaihdosta seuraavien 60 vuoden aikana. Vain harvoilla pk-yrityksillä, joita nikkeliyhdisteiden käyttö koskee, saattaa olla vaikeuksia noudattaa parhaiksi arvioitua vaihtoehtoa. Tästä syystä parhaiksi arvioitujen vaihtoehtojen pakettiin on kaikkien aineiden osalta sisällytetty siirtymäkaudet, millä pyritään lieventämään haasteita.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?

Täytöntöönpanoviranomaisille saattaa aiheutua hallinnollisia ja täytöntöönpanoon liittyviä lisäkustannuksia. Kustannusten ei kuitenkaan odoteta olevan merkittäviä. Valitun vaihtoehdon pitäisi myös osaltaan pienentää jäsenvaltioiden sosiaaliturva- ja terveydenhuoltojärjestelmien kustannuksia vähentämällä sairauksia. Viranomaisille koituvien hyötyjen (lähes 5 miljoonaa euroa) odotetaan olevan kustannuksia (lähes 2,5 miljoonaa euroa) suuremmat.

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?

Parhaiksi arvioiduilla vaihtoehdoilla vähennetään jäsenvaltioiden välisiä eroja, mikä edistää tasapuolisia toimintaedellytyksiä ja parantaa entisestään sisämarkkinoiden toimintaa. Parhaina pidetyillä vaihtoehdoilla on myös myönteinen vaikutus perusoikeuksiin, erityisesti mitä tulee Euroopan unionin perusoikeuskirjan 2 artiklaan (Oikeus elämään) ja 31 artiklaan (Oikeus työntekijän terveyden, turvallisuuden ja ihmisarvon huomioon ottaviin oikeudenmukaisiin ja kohtuullisiin työoloihin ja työehtoihin).

D. Seuranta

Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?

Karsinogeeneja ja mutageeneja koskevan direktiivin ehdotetun tarkistuksen vaikuttavuutta on tarkoitus mitata EU:n työterveys- ja työturvallisuusjärjestelmän arvioinnin puitteissa direktiivin 89/391/ETY 17 a artiklan mukaisesti. Ehdotetaan, että tämä tapahtuu seuraavan asiaankuuluvan arvioinnin yhteydessä sen jälkeen, kun määräaika direktiivin saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä on päättynyt.